



# Immigration en Irlande 1992-2008 : vers une politique d'intégration ?

Bairbre Ni Chiosain

## ► To cite this version:

Bairbre Ni Chiosain. Immigration en Irlande 1992-2008 : vers une politique d'intégration ?. Littératures. Université de la Sorbonne nouvelle - Paris III, 2011. Français. NNT : 2011PA030203 . tel-01334937

**HAL Id: tel-01334937**

**<https://theses.hal.science/tel-01334937>**

Submitted on 21 Jun 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**UNIVERSITE SORBONNE NOUVELLE - PARIS 3**

**École doctorale des Études Anglophones, Germanophones  
et Européennes – EDEAGE (ED 514)**

---

**THÈSE**

pour l'obtention du grade de

**Docteur de l'Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3**

Discipline : Études du monde anglophone – Civilisation irlandaise

Présentée et soutenue publiquement le 10 décembre 2011 par

**Bairbre NÍ CHIOSÁIN**

**IMMIGRATION EN IRLANDE 1992 – 2008 :  
VERS UNE POLITIQUE D'INTÉGRATION ?**

Thèse dirigée par

**Wesley HUTCHINSON**

Professeur, Université Sorbonne Nouvelle - Paris 3

**Jury :**

Bernard ESCARBELT, Professeur émérite, Université de Lille III

Aileen PEARSON-EVANS, Senior Lecturer, Dublin City University

Valérie PEYRONEL, Professeur, Université de Paris 3

Catherine PIOLA, Maître de Conférence, Université de Paris 9



## Résumé

Cette thèse a pour objet la politique gouvernementale en matière d'immigration et d'intégration en Irlande entre 1992 et 2008. Elle examine les différentes mesures mises en place par les autorités pour gérer le nombre croissant d'immigrants, qu'il s'agisse de travailleurs étrangers ou de demandeurs d'asile/réfugiés, arrivés dans le pays à une période de croissance économique importante. Elle analyse la manière dont les services publics tels que le système éducatif, les services de santé et la police se sont adaptés pour faire face à la diversité grandissante de la population du pays, et évalue l'efficacité des structures créées par le gouvernement pour promouvoir l'égalité et combattre le racisme et la discrimination. Selon l'auteur, le gouvernement aborde l'immigration d'un point de vue essentiellement économique et n'a pas mis en place une politique cohérente d'intégration et d'inclusion sociale.

**Mots clés :** *Irlande, Immigration, Intégration, Demandeurs d'asile, Réfugiés, Travailleurs étrangers*

## Abstract

This thesis studies government policy regarding immigration and integration in Ireland between 1992 and 2008. It assesses the different measures put in place by the authorities to deal with the increasing numbers of immigrants, both economic migrants and asylum seekers/refugees, arriving in the country at a time of considerable economic growth. It examines how public services like education, health and policing have adapted to the increasing diversity of the country's population, and analyses the effectiveness of the structures which have been created by the government to promote equality and counter racism and discrimination. It is argued that the government has considered immigration largely in economic terms and has failed to put in place a coherent policy of integration and social inclusion.

**Keywords :** *Ireland, Immigration, Integration, Asylum seekers, Refugees, Foreign workers*



*À mes parents*



## Remerciements

Toutes les personnes m'ayant permis de mener à bien ce travail sont assurées de ma gratitude.

J'exprime ma plus vive reconnaissance à mon directeur de thèse, Monsieur le Professeur Wesley Hutchinson, pour ses nombreux conseils, sa disponibilité, sa gentillesse et la confiance qu'il m'a témoignée tout au long de cette recherche.

Je tiens à remercier chaleureusement Agnès Maillot, qui m'a accompagnée tout au long de ce travail, pour son amitié, sa patience, sa confiance et son aide précieuse de chaque instant. Son soutien indéfectible durant ces années a été déterminant pour la poursuite de ma thèse.

Je souhaite exprimer toute ma gratitude à l'ensemble de mes collègues et mes amis du Département des Langues et Civilisations de l'Université de Toulouse 1 Capitole, et plus particulièrement à mon directeur Christian Mailhes, pour m'avoir toujours encouragée dans mon travail.

Je ne terminerai pas sans adresser un immense merci à toute ma famille et mes amis, en Irlande et en France, pour avoir été présents dans les moments de doute et pour le soutien qu'ils m'ont apporté durant toutes ces années.



# TABLE DES MATIÈRES

<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>7</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>8</b>
<b>TABLE DES TABLEAUX .....</b>	<b>15</b>
<b>GLOSSAIRE .....</b>	<b>17</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>21</b>
<b>1<sup>ère</sup> PARTIE    MISE EN CONTEXTE .....</b>	<b>35</b>
<b>CHAPITRE 1    À LA RECHERCHE D'UN MODÈLE D'INTÉGRATION .....</b>	<b>37</b>
1.0 Introduction .....	37
1.1 Définitions .....	38
1.1.1 Intégration .....	38
1.1.2 Assimilation .....	39
1.1.3 Multiculturalisme .....	42
1.1.4 Critiques du multiculturalisme .....	45
1.1.5 Interculturalisme .....	55
1.2 Quel modèle d'intégration pour Irlande ? .....	57
1.2.1 Une histoire d'assimilation .....	57
1.2.2 L'Irlande : un pays culturellement homogène ? .....	62
1.2.3 Les gens du voyage .....	63
1.2.4 Vers une stratégie d'intégration .....	64
1.2.5 La politique européenne et l'intégration .....	70
1.2.6 À la recherche d'une nouvelle voie .....	71
1.3. Conclusion .....	75
<b>CHAPITRE 2    QUI SONT LES IMMIGRANTS ? ÉTUDE DÉMOGRAPHIQUE ...</b>	<b>77</b>
2.0 Introduction .....	77
2.1 Les demandeurs d'asile et les réfugiés .....	80
2.1.1 Les programmes de protection du HCR .....	81
2.1.2 Les demandeurs d'asile .....	88
2.1.3 Les mineurs non accompagnés .....	98
2.2 Les travailleurs étrangers .....	101
2.2.1 Les ressortissants de l'Espace économique européen (EEE) .....	104
2.2.2 Les ressortissants des pays hors de l'EEE .....	112

2.2.2.1	Le permis de travail .....	112
2.2.2.2	La carte verte .....	117
2.2.2.3	Le permis pour un transfert international au sein d'une entreprise .....	120
2.2.2.4	Le permis de travail pour les conjoints ou personnes à charge .....	120
2.3	Les élèves et étudiants étrangers .....	122
2.4	Les étrangers en situation irrégulière .....	127
2.5	Les étrangers parents d'enfants irlandais .....	131
2.6	La naturalisation des étrangers en Irlande .....	133
2.7	Le recensement de 2006 .....	136
2.7.1	La question sur l'ethnicité .....	136
2.7.2	Fiabilité du recensement .....	140
2.8	Conclusion .....	141

## **2<sup>ème</sup> PARTIE L'ÉTAT ET L'ENCADREMENT DE L'IMMIGRATION ..... 149**

### **CHAPITRE 3 CONDITIONS D'ACCUEIL DES IMMIGRANTS ..... 151**

3.0	Introduction .....	151
3.1	L'accueil des <i>Programme refugees</i> 1992-2000 .....	151
3.1.1	La création de l'Agence pour les réfugiés .....	151
3.1.2	Les <i>Programme refugees</i> bosniaques .....	152
3.1.3	Les <i>Programme refugees</i> kosovars .....	157
3.1.4	La dissolution de l'Agence pour les réfugiés .....	161
3.2	L'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés 1996-2008 .....	162
3.2.1	Demandeurs d'asile et réfugiés logés dans le parc locatif privé .....	163
3.2.2	Demandeurs d'asile logés dans les centres d'accueil .....	165
3.2.3	Difficultés communes aux deux catégories de demandeurs d'asile .....	179
3.3	L'accueil des mineurs non accompagnés .....	182
3.3.1	Un traitement à part .....	182
3.3.2	Le cas des mineurs non accompagnés qui atteignent la majorité .....	190
3.4	L'accueil des travailleurs étrangers .....	191
3.4.1	Les problèmes d'installation des travailleurs étrangers .....	192
3.4.2	Les problèmes linguistiques .....	196
3.5	L'accueil des étudiants étrangers .....	197
3.6	Conclusion .....	199

## **CHAPITRE 4 ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION CONCERNANT L'IMMIGRATION ET L'INTÉGRATION ..... 203**

4.0	Introduction .....	203
4.1	Durcissement de la législation relative à la demande d'asile .....	204
4.1.1	Absence d'un cadre législatif jusqu'en 1996 .....	204
4.1.2	La Loi relative aux réfugiés (1996) et la lenteur de sa mise en œuvre .....	205
4.1.3	Des lois pour faciliter les expulsions et refuser l'entrée aux demandeurs d'asile .....	208
4.1.4	La Loi relative aux réfugiés en 2000 : une loi transformée depuis 1996 .....	212
4.2	Réforme de la législation sur la nationalité .....	214
4.2.1	Contexte législatif avant 2004 .....	214
4.2.2	Le référendum de 2004 sur l'accès à la nationalité .....	216
4.2.3	Après le référendum .....	217
4.3	Mise en place d'une législation sur l'immigration .....	219
4.3.1	Début d'une législation relative à l'immigration économique .....	219
4.3.2	La Loi relative à l'immigration (2004) : une occasion manquée .....	220
4.3.3	Critiques du projet de loi relative à l'immigration de 2004 .....	222
4.3.4	Consultation publique sur une nouvelle loi sur l'immigration .....	227
4.3.5	Projet de loi relative à l'immigration, au séjour et à la protection de 2008 : peu de changement .....	231
4.3.6	En attendant une loi sur l'immigration .....	238
4.4	Législation sur l'égalité, contre la discrimination et le racisme .....	239
4.4.1	Législation contre la discrimination .....	239
4.4.2	Législation contre la haine raciale .....	242
4.5	Conclusion .....	243

## **3<sup>ème</sup> PARTIE L'ÉTAT ET LA DIVERSITÉ CULTURELLE ..... 247**

### **CHAPITRE 5 MISE EN PLACE D'INSTITUTIONS ET DE STRUCTURES POUR GÉRER LA DIVERSITÉ ..... 249**

5.0	Introduction .....	249
5.1	Racisme et discrimination .....	249
5.1.1	Manifestations du racisme en Irlande .....	251
5.1.2	La lutte contre le racisme en Irlande .....	253
5.2	Mesures gouvernementales pour combattre le racisme et la discrimination .....	254
5.2.1	Le Comité national contre le racisme et pour l'interculturalisme(NCCRI) .....	254
5.2.2	La campagne 'kNOw Racism' .....	256
5.2.3	L'Autorité et le Tribunal de l'égalité .....	257
5.2.4	La Commission irlandaise des droits de l'homme .....	261
5.2.5	La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale .....	262

5.2.6	La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (NAPS)	263
5.3	Plan d'action national de lutte contre le racisme (NPAR)	266
5.3.1	Description du NPAR	267
5.3.2	Analyse du NPAR	268
5.3.3	Bilan du NPAR	270
5.4	Ministre d'État de l'Intégration	271
5.5	Discours gouvernemental sur le racisme	273
5.6	Contradictions dans la politique gouvernementale	277
5.7	Démantèlement des structures	279

## **CHAPITRE 6 GESTION DE LA DIVERSITÉ DANS LES SERVICES PUBLICS ..... 283**

6.0	Introduction	283
6.1	Le système scolaire	284
6.1.1	La diversité et l'école	284
6.1.2	Un système scolaire confessionnel	285
6.1.2.1	Une discrimination équitable ?	285
6.1.2.2	Politiques d'inscription : une barrière à l'intégration ?	286
6.1.2.3	Éducation religieuse à l'école	287
6.1.2.4	Diversité religieuse à l'école	289
6.1.2.5	Ouverture d'écoles multiconfessionnelles	291
6.1.3	La politique de soutien linguistique aux enfants non anglophones	292
6.1.3.1	Cours de soutien linguistique	292
6.1.3.2	Critiques du système de cours de soutien linguistique	295
6.1.3.3	Manque de ressources	298
6.1.4	Une politique d'éducation interculturelle	298
6.1.4.1	Diversité culturelle à l'école	298
6.1.4.2	Directives interculturelles pour les écoles	299
6.1.4.3	Directives interculturelles : de bonnes intentions mais peu de suivi	300
6.1.4.4	Critiques des directives interculturelles	301
6.1.5	Gestion de la diversité à l'école : aspirations et réalité	303
6.2	Les services de santé	304
6.2.1	La diversité et le système de santé	304
6.2.2	L'hôpital : lieu de travail multiculturel	304
6.2.3	Les services de santé : satisfaire les besoins d'une population diverse	307
6.2.3.1	Besoins d'information	308
6.2.3.2	Langue et communication	311
6.2.4	Santé interculturelle	314
6.2.5	Polémiques autour de la santé interculturelle	316
6.2.6	Nécessités de santé spécifiques pour les demandeurs d'asile et les réfugiés	320
6.2.7	Bilan	324

6.3	Les services de la police .....	326
6.3.1	La diversité et la police .....	326
6.3.2	Le Bureau des relations raciales et interculturelles de la Garda .....	326
6.3.3	Audit sur les droits de l'homme dans la Garda .....	329
6.3.4	Formation du personnel .....	330
6.3.5	Signalement des crimes à caractère raciste .....	331
6.3.6	Relations communautaires .....	332
6.3.7	Recrutement .....	333
6.3.8	Bilan .....	338
6.4	Conclusion .....	338

#### **4<sup>ème</sup> PARTIE GESTION DE L'IMMIGRATION ..... 341**

### **CHAPITRE 7 GESTION DE L'IMMIGRATION : ÉTUDES DE CAS ..... 343**

7.0	Études de cas : Introduction .....	343
7.1	Étude de cas 1 : La décentralisation de l'accueil des demandeurs d'asile (2000) .....	345
7.1.0	Introduction .....	345
7.1.1	Contexte .....	345
7.1.1.1	Organisation de la décentralisation des demandeurs d'asile .....	345
7.1.1.2	Hostilité envers les demandeurs d'asile : l'influence des médias .....	346
7.1.1.3	Discours politique négatif .....	348
7.1.2	Clogheen .....	351
7.1.2.1	L'annonce de l'arrivée des demandeurs d'asile .....	351
7.1.2.2	Protestations et négociations .....	352
7.1.2.3	L'arrivée des demandeurs d'asile .....	354
7.1.3	Tralee .....	355
7.1.3.1	Expérience passée : les <i>Programme Refugees</i> kosovars .....	355
7.1.3.2	Installation des demandeurs d'asile .....	356
7.1.3.3	Difficultés rencontrées .....	356
7.1.4	Analyse de la mise en application de la politique gouvernementale .....	357
7.1.4.1	Manque de concertation .....	357
7.1.4.2	Choix des destinations .....	359
7.1.4.3	Clivage entre Dublin et l'Irlande rurale .....	360
7.1.5	Conclusion .....	360
7.2	Étude de cas 2 : Le référendum sur l'accès à la nationalité irlandaise (2004) .....	362
7.2.0	Introduction .....	362
7.2.1	Le débat autour du référendum .....	362
7.2.1.1	La date du référendum .....	362

7.2.1.2	Le droit du sol en tant que « facteur d'attraction » .....	363
7.2.1.3	« Le tourisme-citoyenneté » .....	365
7.2.1.4	« Des personnes sans lien réel avec l'Irlande » .....	367
7.2.1.5	L'Irlande comme « porte d'entrée vers l'Europe » .....	368
7.2.1.6	Les implications de l'Accord du Vendredi Saint .....	369
7.2.1.7	L'argument du « devoir historique » .....	371
7.2.2	La campagne pour le « Non » .....	372
7.2.3	Le résultat du référendum .....	374
<b>7.3</b>	<b>Étude de cas 3 : L'expulsion des demandeurs d'asile (2005) .....</b>	<b>379</b>
7.3.0	Introduction .....	379
7.3.1	Mise en contexte du cas d'Olunkunle Elunkanlo (« Kunle ») .....	380
7.3.1.1	La demande d'asile de Kunle .....	380
7.3.1.2	Expulsion vers le Nigéria .....	381
7.3.2	La campagne pour le retour de Kunle .....	381
7.3.2.1	Mobilisation des élèves .....	381
7.3.2.2	Couverture médiatique de l'expulsion .....	382
7.3.2.3	Le gouvernement sous pression .....	383
7.3.2.4	La volte-face du ministre .....	384
7.3.2.5	Le retour de Kunle .....	385
7.3.3	Analyse de l'affaire .....	385
7.3.4	Expulsion des demandeurs d'asile d'Athlone .....	388
7.3.4.1	Mise en contexte .....	388
7.3.4.2	L'heure tardive des vols d'expulsion .....	389
7.3.4.3	Création du comité de soutien « Athlone Families Together » .....	389
7.3.4.4	Présence de la police dans les écoles .....	390
7.3.5	Autres cas d'expulsion .....	391
7.3.6	Des demandeurs d'asile intégrés ? .....	392
7.3.7	Conclusion .....	393
<b>7.4</b>	<b>Étude de cas 4 : Le conflit Irish Ferries (2005) .....</b>	<b>396</b>
7.4.0	Introduction .....	396
7.4.1	Chronologie des événements .....	396
7.4.1.1	Octobre 2004 : premier conflit à Irish Ferries .....	396
7.4.1.2	Septembre-décembre 2005 : deuxième conflit à Irish Ferries .....	398
7.4.1.3	9 décembre 2005 : journée de mobilisation nationale .....	402
7.4.1.4	La fin du conflit .....	405

7.4.2	Les conséquences de l'affaire Irish Ferries .....	405
7.4.2.1	Négociations en vue d'améliorer la protection des travailleurs .....	405
7.4.2.2	Limiter l'accès au marché du travail irlandais .....	408
7.4.3	Conclusion .....	410

<b>CONCLUSION</b> .....	<b>415</b>
-------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>425</b>
----------------------------	------------

## TABLE DES TABLEAUX

<i>Tableau 2.1</i> <i>Immigration, émigration et solde migratoire en Irlande 1987-2010</i>	78
<i>Tableau 2.2</i> <i>L'immigration vers l'Irlande 1999-2008 par région géographique</i>	79
<i>Tableau 2.3</i> <i>Programme d'accueil des Vietnamiens : 1979 – mars 2000 (fin du programme)</i>	83
<i>Tableau 2.4</i> <i>Programme d'accueil des Bosniaques : septembre 1992 à mars 2000 (fin du programme)</i>	85
<i>Tableau 2.5</i> <i>Programme d'accueil des Kosovars : septembre 1999 à juin 2001 (fin du programme)</i>	86
<i>Tableau 2.6</i> <i>Programme de protection et de réinstallation permanente</i>	87
<i>Tableau 2.7</i> <i>Demandes d'asile 1992-2008</i>	88
<i>Tableau 2.8</i> <i>Principales origines géographiques des demandeurs d'asile 1996-2008</i>	92
<i>Tableau 2.9</i> <i>Age des demandeurs d'asile 2001-2007</i>	93
<i>Tableau 2.10</i> <i>Arrêtés d'expulsions délivrés et expulsions 2001-2008</i>	98
<i>Tableau 2.11</i> <i>Nombre de demandes d'asile par des mineurs non-accompagnés 1998-2008</i>	99
<i>Tableau 2.12</i> <i>Estimation du nombre de réfugiés et demandeurs d'asile (et apparentés) 2008</i>	100
<i>Tableau 2.13</i> <i>Création d'emplois 1992-2008</i>	102
<i>Tableau 2.14</i> <i>Arrivées des ressortissants de l'Union européenne 1990-2004</i>	104
<i>Tableau 2.15</i> <i>Nombre de personnes nées dans un pays de l'UE-15 (hors Irlande), 1991 et 1996</i>	105
<i>Tableau 2.16</i> <i>Nombre de ressortissants de l'UE-15 (hors Irlande) 2002 et 2006</i>	105
<i>Tableau 2.17</i> <i>Attribution de numéros PPS aux ressortissants de l'UE10 2004-2008</i>	108
<i>Tableau 2.18</i> <i>Comparaison entre le nombre de numéros PPS attribués aux ressortissants de l'UE10 entre 2004 et 2006 et le nombre de ressortissants présents lors du recensement en 2006</i>	109
<i>Tableau 2.19</i> <i>Nombre de permis de travail délivrés 1993-2008</i>	113



<i>Tableau 2.20</i> <i>Principales origines géographiques des titulaires de permis de travail 2002-2008</i> .....	115
<i>Tableau 2.21</i> <i>Nombre de permis de travail par secteur 1999-2008</i> .....	116
<i>Tableau 2.22</i> <i>Nombre d'autorisations et visas de travail 2000 – 2006</i> .....	118
<i>Tableau 2.23</i> <i>Principales origines géographiques des détenteurs de visas/autorisations de travail, juin 2000- avril 2004</i> .....	118
<i>Tableau 2.24</i> <i>Autorisations &amp; visas par profession juin 2000 - avril 2004</i> .....	119
<i>Tableau 2.25</i> <i>Permis de travail pour conjoints et enfants 2004-2007</i> .....	122
<i>Tableau 2.26</i> <i>Étudiants étrangers inscrits dans l'enseignement supérieur 2003-2007</i> .....	123
<i>Tableau 2.27</i> <i>Étudiants des pays tiers en Irlande selon type de visa 2004-2008</i> .....	126
<i>Tableau 2.28</i> <i>Naturalisations par le mariage 1997-2004</i> .....	134
<i>Tableau 2.28</i> <i>Naturalisations 1995-2008</i> .....	135
<i>Tableau 2.29</i> <i>Question sur l'ethnicité dans le recensement de 2006</i> .....	138
<i>Tableau 2.30</i> <i>Population irlandaise par catégorie ethnique, recensement de 2006</i> .....	140
<i>Tableau 2.31</i> <i>Population âgée de 15 ans ou plus par nationalité (2004-2009)</i> .....	146
<i>Tableau 3.1</i> <i>Nombre de centres d'accueil et de personnes dans les centres 2002 &amp; 2005</i> .....	177
<i>Tableau 6.1</i> <i>Population par religion et nationalité, 2006</i> .....	287
<i>Tableau 6.2</i> <i>Nombre d'enseignants de cours de soutien en anglais</i> .....	294

## GLOSSAIRE

<i>Abbréviation ou Terme</i>	<i>Anglais</i>	<i>Traduction/Commentaire</i>
CCST	Centre for the Care of Survivors of Torture	Centre d'aide psychologique aux survivants de la torture (ONG)
CERD	UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination	Comité pour l'élimination de la discrimination raciale
CSO	Central Statistics Office	Office central des statistiques
CWO	Community Welfare Officer	Travailleur social
Dáil	Irish Parliament, lower house	Parlement irlandais, chambre basse
DASS	Directorate of Asylum Support Services	Direction des services d'aide à l'asile (ministère de la Justice)
EA	Equality Authority	Autorité de l'égalité
ECAHB	East Coast Area Health Board	Conseil de santé pour la région de la côte est
ECHR	European Convention on Human Rights	Convention européenne des droits de l'homme
EEA / EEE	European Economic Area	Espace économique européen (pays de l'UE + Norvège, Islande, Liechtenstein)
EHB	Eastern Health Board	Conseil de santé pour la région est
ERHA	Eastern Regional Health Authority	Autorité de santé pour la région est
ESRI	Economic and Social Research Institute	Institut de la recherche économique et sociale
FÁS	Foras Áiseanna Saothair Training and Employment Authority	Agence irlandaise de la formation et de l'emploi
FLAC	Free Legal Aid Centre	Centre d'assistance juridique gratuite (ONG)
Gardaí (Síochána)	Irish police force	Police irlandaise
GNIB	Garda National Immigration Bureau	Bureau national de l'Immigration de la Garda

GRIO	Garda Racial and Intercultural Office	Bureau des relations raciales et interculturelles de la Garda
HCR	United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)	Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
HIP	Health Information Project	Projet d'information sur la santé (géré par l'ONG Spirasi)
HRC	Habitual Residence Condition	Condition selon laquelle il faut 2 ans de résidence en Irlande avant de pouvoir bénéficier d'aides sociales
HSE	Health Services Executive	Direction des services de santé
HSEA	Health Service Employers' Agency	Agence des employeurs des services de santé
IBC/05	Irish-Born Child Scheme 2005	Régime de régularisation de parents étrangers d'enfants nés en Irlande
IBEC	Irish Business and Employers' Confederation	Fédération patronale
ICCL	Irish Council for Civil Liberties	Conseil irlandais des libertés civiles (ONG)
ICERD	International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
ICI	Immigrant Council of Ireland	Conseil irlandais des immigrants (ONG)
ICTU	Irish Congress of Trade Unions ('Congress')	Fédération syndicale
IHRC	Irish Human Rights Commission	Commission irlandaise des droits de l'homme
INIS	Irish Naturalisation and Immigration Service	Service irlandais de l'immigration et de la naturalisation (ministère de la Justice)
IOM	International Organisation for Migration	Organisation internationale pour les migrations
IRC	Irish Refugee Council	Conseil irlandais pour les réfugiés (ONG)
MRCI	Migrant Rights Centre Ireland	Centre irlandais des droits des immigrants (ONG)
NAPS	National Anti-Poverty Strategy	Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté

NCCA	National Council for Curriculum and Assessment	Organisme chargé de l'élaboration et l'évaluation des programmes dans l'enseignement primaire et secondaire
NCCRI	National Consultative Committee on Racism and Interculturalism	Comité national contre le racisme et pour l'interculturalisme
NERA	National Employment Rights Authority	Autorité nationale des droits du travail
NESC	National Economic and Social Council	Conseil national économique et social
NGO Alliance		Coalition de plus de 40 ONG travaillant dans les domaines de l'anti-racisme, le développement local et les droits de l'homme
NIHS	National Intercultural Health Strategy	Stratégie nationale pour une santé interculturelle
NPAR	National Action Plan Against Racism	Plan d'action national de lutte contre le racisme
OIM	International Organisation for Migration (IOM)	Organisation internationale pour les migrations
Oireachtas	Irish Parliament, both houses	Parlement irlandais
ORAC	Office of the Refugee Applications Commissioner	Bureau du Commissaire des demandes d'asile (ministère de la Justice)
OSI	Office for Social Inclusion	Bureau de l'inclusion sociale (ministère des Affaires locales, rurales et des Gaeltacht)
PPSN	Personal Public Service Number	Numéro de sécurité sociale
RAT	Refugee Appeals Tribunal	Tribunal d'appel des réfugiés
RIA	Reception and Integration Agency	Agence pour l'accueil et l'intégration (ministère de la Justice)
RIS	Refugee Information Service	Service d'information pour les réfugiés (ONG)
RTE	Radio Teilifís Éireann (the State broadcaster)	Radio et télévision nationales
Seanad	Irish Parliament, upper house	Parlement irlandais, sénat
SPIRASI	Spiritan Asylum Seekers Initiative	ONG qui propose un service d'aide aux demandeurs d'asile et aux réfugiés

SWA	Supplementary Welfare Allowance	Allocation sociale minimum
Tánaiste	Deputy Prime Minister	Vice premier ministre
Taoiseach	Prime Minister	Premier ministre
TD	Teachta Dála	un député
UE-15		les 15 pays déjà membres de l'UE avant 2004
UE-13		UE-15, moins l'Irlande et le Royaume-Uni
UE-10		les 10 pays dont l'adhésion date de mai 2004
UE-12		les pays de l'UE-10 plus la Bulgarie et la Roumanie
UE-8		les 10 pays dont l'adhésion date de mai 2004, moins Malte et Chypre
VEC	Vocational Education Committee	Comité chargé de l'enseignement et de la formation professionnels

# INTRODUCTION



L'histoire économique de l'Irlande au cours des deux derniers siècles fut marquée par l'émigration de masse et un fort taux de chômage. Cette situation changea radicalement dans les années 1990. Le taux de croissance extrêmement élevé de l'économie eut pour conséquence une augmentation de 80 % du nombre d'emplois en quinze ans, passant d'un peu plus d'un million (1 165 200) en 1992 à plus de deux millions (2 101 600) en 2007.

Les raisons de la croissance soutenue de l'économie irlandaise sont complexes, mais plusieurs facteurs y ont contribué. Les fonds structurels européens<sup>1</sup> permirent de moderniser l'économie du pays, en cofinçant le développement national et régional, l'amélioration des infrastructures et l'investissement dans les ressources humaines, l'éducation et la formation. Le système de partenariat social, avec la signature d'accords pluriannuels entre le gouvernement, les employeurs et les syndicats, créa un climat social paisible, les syndicats s'engageant à observer une certaine modération salariale en échange de réductions d'impôts sur le revenu.

Grâce au développement des infrastructures, à une main d'œuvre formée et à un grand nombre de diplômés, ainsi que des relations industrielles positives, les autorités irlandaises purent attirer des investissements étrangers, notamment américains, dans des secteurs tels que l'industrie pharmaceutique et informatique et la finance. Ce qui rendait l'Irlande particulièrement attrayante pour ces entreprises était qu'elle leur proposait également des avantages fiscaux non négligeables, notamment des cotisations patronales faibles et un taux d'impôt sur les sociétés bien inférieur à celui des autres pays membres de l'Union européenne<sup>2</sup>.

Le boom économique mit fin à l'émigration involontaire et à partir du milieu des années 1990, le nombre d'immigrants devint, de manière régulière, plus important que le nombre de ceux qui quittaient le pays. Dans un laps de temps très bref, le nombre de

---

<sup>1</sup> Ces fonds ont pour objectif de réduire les disparités entre les différents pays membres de l'UE en vue d'une meilleure cohésion du marché unique. L'Irlande en bénéficia largement : entre 1989 et 2006, elle reçut 14,3 milliards d'euros des fonds structurels et des fonds de cohésion. Source : The Irish Regions Office, « Impact of the EU Structural Funds in Ireland (1989-2006) » (sans date). Disponible sur : [www.iro.ie/EU-structural-funds.html](http://www.iro.ie/EU-structural-funds.html) (consulté le 10 septembre 2011).

<sup>2</sup> Ce taux s'élève à 12,5 %, par rapport à des taux bien plus élevés dans d'autres pays de l'UE : 33,33% en France, 31% en Italie, 30% au Royaume-Uni et en Espagne, et 25% aux Pays Bas. Jusqu'à la fin 2003, les entreprises du secteur manufacturier, et celles basées dans les zones franches de Shannon dans le comté de Clare et de l'International Financial Services Centre à Dublin étaient imposées à hauteur de 10 %.



personnes arrivant en Irlande augmenta considérablement, non seulement en provenance d'autres pays européens, mais également de pays tiers<sup>3</sup>, en tant que demandeurs d'asile, travailleurs dotés d'un permis de travail ou étudiants. Ainsi les statistiques font état de l'arrivée de 380 000 immigrants pour la décennie 1990-1999, et 680 000 pour les années 2000-2008, des chiffres proportionnellement très élevés pour le pays<sup>4</sup>. Avant cette période, l'Irlande, avec son économie en berne, n'était pas une destination qui attirait beaucoup les immigrants, et le pays n'avait pas de politique d'immigration digne de ce nom. Les autorités durent donc relever un défi de taille, celui de mettre rapidement en place des politiques d'immigration et d'intégration pour des personnes ayant des origines ethniques, culturelles et linguistiques très diverses.

Le présent travail porte sur l'immigration et l'intégration en République d'Irlande entre 1992 et 2008, deux dates choisies pour leur signification importante dans l'histoire récente de l'immigration et l'intégration en Irlande. 1992 était en effet l'année de l'arrivée d'un premier groupe de réfugiés bosniaques<sup>5</sup> et la mise en place pour la première fois d'un plan d'accueil spécifique pour des réfugiés. Le travail effectué par l'agence chargée de cette mission servit en quelque sorte de référence pour l'accueil des demandeurs d'asile qui arrivèrent en grand nombre à partir de la fin des années 1990. L'agence, dans son travail auprès des réfugiés, souleva également des questions sur l'intégration qui pouvaient s'appliquer à tous les nouveaux arrivants. Cette étude s'arrête en 2008 parce que cette date correspond à la fin du boom économique et du plein emploi en Irlande, au début de la récession et de la montée du chômage, provoquant le départ d'un certain nombre d'immigrants. Dans la période choisie, nous nous concentrons tout particulièrement sur la période commençant en 1997, année de l'arrivée au pouvoir de la coalition du Fianna Fáil et des Progressive Democrats. Cette coalition resta au gouvernement pendant une décennie, puis

---

<sup>3</sup> L'expression « pays tiers » est employée dans un contexte européen pour désigner les pays qui ne font pas partie de l'Espace économique européen (EEE) – les pays de l'Union européenne ainsi que l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein. Bien qu'elle ne fasse pas partie de l'EEE, la Suisse, ayant signé des accords bilatéraux avec l'UE, n'est pas considérée comme un pays tiers.

<sup>4</sup> La population de l'Irlande est passée de 3,5 millions en 1991 à 3,6 millions en 1996, 3,9 millions en 2002, et 4,2 millions en 2006.

<sup>5</sup> 178 Bosniaques arrivèrent en 1992, et lorsque ce programme d'accueil s'arrêta en 2000, environ 1 200 Bosniaques avaient été accueillis en Irlande.

fut rejointe par le parti des Verts en 2007<sup>6</sup>. Cette continuité politique nous permet d'étudier l'évolution de la politique d'immigration et d'intégration de la part de l'État.

Un rapport gouvernemental constata en 1997 que « la diversité culturelle dans la composition de la société irlandaise ne faisait partie, jusqu'à récemment, ni de l'élaboration des politiques ni du débat public »<sup>7</sup>. L'immigration et l'intégration remirent en cause le fonctionnement de cette société considérée jusqu'alors comme homogène, tant au niveau des institutions que des échanges sociaux. L'intégration, comme le reconnurent les auteurs d'un autre rapport gouvernemental datant de 1998, est un processus à double sens<sup>8</sup>. Les immigrants doivent s'adapter à leur nouvel environnement et y trouver leur place ; la société d'accueil doit de son côté s'adapter et accepter les nouveaux arrivants. L'interaction entre ces deux parties détermine la direction et l'issue du processus d'intégration. Cependant, ce sont des partenaires inégaux. La société d'accueil, avec ses structures institutionnelles et sa culture majoritaire, est souvent bien plus décisive pour l'issue du processus.

Dans ses observations sur le Livre vert de l'Union européenne sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques, le gouvernement déclara qu'il considérait que l'intégration n'était pas seulement l'affaire de l'État, mais qu'

une politique d'intégration globale comprend plusieurs éléments, allant de l'intégration sur le lieu de travail ou d'études, à l'intégration dans la communauté et l'accès aux services publics pour tous les étrangers résidant légalement dans le pays. Elle concerne les employeurs, les partenaires sociaux, les ONG et la société dans son ensemble qui ont tous un rôle à jouer<sup>9</sup>.

Cette déclaration admettait certes le caractère holistique de l'intégration, mais elle ne reconnaissait pas suffisamment le rôle crucial que doit jouer l'État pour conduire et guider ce processus. L'intégration s'effectue à tous les niveaux de la société, mais les institutions, telles

<sup>6</sup> La coalition de ces trois partis ne dura qu'une année. En 2008, les Progressive Democrats ayant perdu la plupart de leurs sièges au Parlement, le Fianna Fáil et les Verts formèrent une nouvelle coalition qui resta au pouvoir de 2008 à 2011.

<sup>7</sup> « Cultural diversity in the makeup of Irish society has, until recently, not been a feature of policy making and public debate ». Department of Justice, Equality and Law Reform, *The Framework Programme for the European Year Against Racism*, Dublin, Stationery Office, 1997, p.5.

<sup>8</sup> « Integration must be seen as a two-way process » Interdepartmental Working Group on the Integration of Refugees in Ireland, *Integration: A Two-way Process*, Dublin, Stationery Office, 2000, p. 9.

<sup>9</sup> « A comprehensive integration policy encompasses a number of different strands from integration in the workplace or place of study, to integration in the community and access to public services for all legally resident non-nationals. It involves employers, social partners, non-governmental organisations and society as a whole playing their part also. » Department of Enterprise, Trade and Employment & Department of Justice, Equality and Law Reform, « Joint Submission to the EU Green Paper on Managing Economic Migration », juillet 2005. Disponible sur :

[www.europa.eu.int/comm/justice\\_home/news/consulting\\_public/economic\\_migration/news\\_contributions\\_economic\\_migration\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/news_contributions_economic_migration_en.htm) (consulté le 5 avril 2010).

que le système éducatif, le système de santé et l'organisation institutionnelle du marché du travail, ont une importance capitale. La législation, les règlements et les structures publiques peuvent promouvoir l'intégration des immigrants, mais ils peuvent également l'entraver et, dans certains cas, avoir même pour effet leur exclusion. L'adaptation des institutions est donc essentielle dans une société où il existe une diversité croissante. C'est pour cette raison que ce travail se penche tout particulièrement sur le rôle joué par les autorités par rapport à l'immigration et l'intégration. Il a pour objet d'analyser la politique d'immigration et d'établir dans quelle mesure le gouvernement et les institutions ont voulu et su s'adapter afin de faciliter l'intégration des immigrants.

Ce travail a débuté dans le cadre de notre DEA, lorsque nous nous sommes intéressée à l'arrivée en Irlande des réfugiés et des demandeurs d'asile à la fin des années 1990. Au cours de nos recherches, nous avons étudié la politique gouvernementale en matière d'asile et les mesures prises pour assurer leur accueil. Travaillant à la même époque en tant que bénévole au sein d'une ONG à Dublin<sup>10</sup>, où nous avons dispensé des cours d'anglais à des demandeurs d'asile, nous avons pu voir sur le terrain l'arrivée et l'installation de ces personnes et les effets de la politique officielle sur leur vie au quotidien. En observant le travail effectué par plusieurs organisations d'aide aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, tant au niveau pratique que dans le cadre de leurs campagnes en faveur d'une amélioration de l'accueil, nous avons constaté un décalage entre leur analyse de la situation d'un côté et le discours et l'action du gouvernement de l'autre.

Lorsque l'immigration de la main d'œuvre prit de l'ampleur, notamment au début des années 2000, le gouvernement, tout en mettant en œuvre une politique active d'immigration pour fournir à l'économie les travailleurs étrangers dont elle avait tant besoin, se montra très réticent à envisager une immigration à long terme, et l'intégration de ces nouveaux arrivants ne sembla pas être un sujet qui le préoccupait. Nous avons alors souhaité étudier l'impact de cette ambivalence des représentants de l'État par rapport à l'accueil, l'installation et l'intégration des immigrants.

Certains travaux et discours établissent une distinction entre, d'une part, les immigrants et, d'autre part, les demandeurs d'asile et les réfugiés. Cependant, techniquement, en termes démographiques, toute personne qui arrive dans un pays avec l'intention d'y

---

<sup>10</sup> Il s'agit de l'ONG SPIRASI (Spiritan Refugee and Asylum Seeker Initiative), une ONG gérée par l'ordre des Spiritains (Congregation of the Holy Spirit), qui ouvrit en 1999 un centre d'aide aux demandeurs d'asile et aux réfugiés dans le quartier de Phibsboro à Dublin.

séjourner pour une longue durée est un immigrant, donc les demandeurs d'asile et les réfugiés constituent une sous-catégorie des immigrants, tout comme les travailleurs immigrés, les immigrés clandestins ou des personnes ayant migré par le biais du regroupement familial. De plus, la nature de la migration internationale aujourd'hui fait que la distinction entre les immigrants économiques et les demandeurs d'asile est parfois assez floue. Étant donné les politiques d'immigration de plus en plus restrictives dans les pays européens depuis un certain nombre d'années, une demande d'asile peut s'avérer être pour les ressortissants des pays tiers la seule manière de rentrer en Europe dans l'espoir de s'y installer.

Cette étude inclut tous les immigrants. Étant tous de nouveaux arrivants, beaucoup de questions conceptuelles et méthodologiques les concernant sont similaires. La dynamique du processus d'intégration, les groupes et les institutions concernés et les secteurs sociaux qui jouent un rôle dans cette intégration sont souvent les mêmes. Il est vrai néanmoins que les demandeurs d'asile et les réfugiés ont des besoins supplémentaires distincts qu'il faut prendre en compte dans le cadre de cette étude et nous évoquerons la spécificité de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés le cas échéant. Les personnes qui migrent de manière volontaire sont en mesure de préparer leur arrivée dans le pays d'accueil et disposent le plus souvent de ressources financières pour leur installation. Les demandeurs d'asile et les réfugiés, en revanche, ne peuvent pas toujours planifier leur migration et sont souvent obligés de quitter leur pays dans l'urgence. Dans beaucoup de cas ils ont vécu des situations traumatisantes et ont des séquelles psychologiques qui peuvent avoir des conséquences importantes sur leur installation dans un nouveau pays. De plus, les lois régissant l'entrée dans le pays, le droit de séjour, l'accès au marché du travail et aux services sociaux sont très différentes selon si l'on est demandeur d'asile, réfugié ou immigrant arrivant avec un permis de travail ou dans le cadre de la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'Union européenne. Le statut officiel d'un immigrant a un impact considérable sur le processus d'intégration de celui-ci, ainsi que sur l'opinion publique à son égard. Une personne vivant dans un centre d'accueil et n'ayant pas le droit de travailler ne sera pas perçue de la même façon par la société d'accueil qu'une personne logée par ses propres moyens et ayant un emploi, et par conséquent, l'échange qui s'établira avec la population locale ne sera pas le même.

Notre approche s'intéressant à la fois aux dimensions politiques, législatives et sociologiques de l'immigration et de l'intégration, nous avons croisé plusieurs types de

sources. Nous avons consulté en premier lieu les documents officiels : des lois et des projets de lois, des rapports gouvernementaux, les sites web des différents ministères et institutions. L'étude de ces documents et des déclarations des différents ministres et membres de la majorité, que ce soit à l'occasion des débats parlementaires, par voie de communiqué de presse ou lors d'entretiens dans les médias, nous a permis de définir l'approche gouvernementale sur les questions d'immigration et d'intégration au fil des années étudiées. Ensuite nous nous sommes référée aux publications des nombreuses organisations travaillant dans les domaines de l'immigration, l'intégration, les droits de l'homme et la lutte contre le racisme, aux niveaux national et local. En plus des rapports de leurs recherches sur le terrain, nous nous sommes intéressée aux documents rédigés en réponse aux différentes propositions et actions gouvernementales. Ces contributions ont contribué à identifier certains problèmes liés à la politique gouvernementale et, le cas échéant, les incohérences de celle-ci. Les travaux de certaines organisations ayant déjà ou acquérant une expertise au fil des années étudiées ont été privilégiés. Le Conseil pour les réfugiés (Irish Refugee Council - IRC) et le Centre d'assistance juridique gratuite (Free Legal Advice Centre – FLAC) sont des références dans le domaine du droit d'asile. Le Conseil irlandais des immigrants (Immigrant Council of Ireland – ICI) et le Centre irlandais des droits des immigrants (Migrant Rights Centre Ireland – MRCI) font un travail précieux dans le domaine de l'immigration du travail. D'autres organisations ont une expertise dans des domaines précis qui touchent tous les immigrants : ainsi les publications du Comité consultatif national sur le racisme et l'interculturalisme (National Consultative Committee on Racism and Interculturalism - NCCRI), du Conseil irlandais pour les libertés civiles (Irish Council for Civil Liberties – ICCL), de l'Alliance pour les droits des enfants (Children's Rights Alliance) ou d'Educate Together, qui promeut l'éducation non-confessionnelle, se sont avérées très utiles.

Pour un travail comme celui-ci qui porte sur l'actualité, le suivi de la couverture médiatique était indispensable. Étant donné que les médias constituaient la principale source d'information pour le public sur l'immigration, ils ont joué un rôle déterminant dans la façon dont le public percevait les immigrants et la politique officielle à leur égard. Les articles de presse et les émissions de radio et de télévision reflétaient l'importance accordée à certains moments à tel ou tel aspect de l'immigration et de ses conséquences, rapportaient le déroulement des événements, décrivaient les réactions tant politiques que sur le terrain. De plus, le discours médiatique en soi méritait d'être analysé, pour y observer la perception de la politique gouvernementale.

Étant donné que le sujet de cette étude est très récent, les sources secondaires traitant de la situation irlandaise sont assez peu nombreuses. Dans les premières années de l'immigration, plusieurs universitaires irlandais menèrent des recherches sur le terrain pour le compte d'ONG et publièrent les résultats de ces recherches. Ce n'est que plus tard qu'ils purent écrire des articles ou des livres sur les différents aspects de l'immigration et l'intégration<sup>11</sup>. Une revue universitaire irlandaise intitulée *Translocations*<sup>12</sup>, consacrée à la migration et au changement social, fut créée en 2006. Le corpus des sources secondaires s'élargit ainsi au fil des ans.

Dans le cadre de ce travail, nous avons effectué un certain nombre d'entretiens avec des Irlandais étant en contact direct avec les immigrants dans le cadre de leur travail ou qui ont été concernés directement ou indirectement par les événements décrits dans les études de cas. Nous avons également procédé à des observations sur le terrain. Ces expériences, qui nous ont permis de mieux comprendre les enjeux de certaines situations et de voir en personne des exemples d'intégration en cours, ont enrichi notre travail.

Cette thèse est organisée en quatre parties. Dans la première partie, nous posons les bases de notre travail. Tout d'abord, nous examinons dans le chapitre 1 les différents modèles d'intégration et rendons compte du débat les concernant au niveau international, afin de mettre en contexte l'approche irlandaise de la question de l'intégration ces dernières années et de poser clairement la problématique de notre recherche. Une politique d'intégration se distingue d'une politique d'immigration qui comprend le contrôle des frontières et l'attribution du droit d'entrée et de séjour. L'intégration englobe l'idée du séjour à long terme ou permanent et elle constitue une étape ultérieure d'un processus cohérent, à savoir les conséquences de l'immigration.

L'étude démographique du chapitre 2 analyse les flux migratoires et revient sur l'ampleur de l'immigration, inégalée dans l'histoire du pays, pour mesurer le défi qu'elle représentait pour les autorités. Elle permet de définir et de chiffrer les différentes catégories d'immigrants arrivés en Irlande pendant la période de notre étude : demandeurs d'asile et réfugiés, travailleurs du monde entier venus pour occuper des postes dans tous les secteurs d'activité, et étudiants. Elle décrit en détail les différents statuts accordés à ces personnes, et

---

<sup>11</sup> Piaras Mac Éinrí (Université de Cork), Bryan Fanning et Alice Feldman (UCD). Fanning a publié quatre livres depuis – voir bibliographie. Feldman et Mac Éinrí ont publié de nombreux articles.

<sup>12</sup> Voir son site [www.translocations.ie](http://www.translocations.ie)

tente d'établir à quel point l'attribution de ces statuts reflétait les priorités du gouvernement à différents moments en ce qui concerne l'immigration.

L'encadrement de l'immigration par l'État fait l'objet de la deuxième partie. Dans le chapitre 3 sont étudiées les conditions d'accueil des différents immigrants, notamment ceux qui font l'objet d'une intervention officielle à leur arrivée. L'accueil ayant une influence considérable sur l'intégration des immigrants, à moyen ou à long terme, nous faisons état du débat autour de la politique du gouvernement dans ce domaine et des critiques émanant d'organisations non gouvernementales sur la façon dont cet accueil fut organisé. Notre contact avec les demandeurs d'asile en 1998-1999, avant l'introduction de la politique de décentralisation de leur accueil, lorsque nous leur avons dispensé des cours d'anglais durant plusieurs mois à Dublin, nous a permis d'observer sur le terrain la situation de cette population et de mieux analyser l'évolution de la politique gouvernementale. Un contact personnel lié avec deux familles de demandeurs d'asile, avec visites régulières à leur domicile, nous a exposée à des aspects de leur vie quotidienne (scolarité des enfants, accès aux soins et au marché du travail, adaptation culturelle) qui étaient restés jusque là purement théoriques. Quelques années plus tard, nous avons passé plusieurs soirées dans les locaux d'une association dublinoise de soutien aux mineurs isolés (demandeurs d'asile de moins de 18 ans arrivés seuls en Irlande), à une époque où ils s'organisaient pour faire campagne en faveur de leur régularisation. Grâce à des entretiens effectués auprès de ces mineurs et des adultes irlandais qui les encadraient, nous avons pu constater les problèmes spécifiques concernant cette catégorie de personnes et nous rendre compte des défaillances de la politique à leur égard. Nous nous sommes également entretenue avec un responsable de l'agence d'État chargée de l'accueil des demandeurs d'asile, ce qui nous a permis de comprendre le point de vue officiel, mais aussi de nous rendre compte de la méfiance qui existait au sein du ministère de la Justice à l'égard de ces personnes.

Le chapitre 4 énumère les différentes mesures visant à réguler les flux migratoires et décrit l'évolution de la législation concernant l'immigration et l'asile politique, ainsi que l'accès à la nationalité. La législation introduite pour lutter contre la discrimination et le racisme est également étudiée, puisqu'elle constitue un élément nécessaire de la gestion de la diversité. Les débats qui se sont tenus lors de l'introduction des différentes lois, à la fois au Parlement et dans les médias, ainsi que les observations des ONG travaillant dans les domaines de l'immigration, de l'intégration et des droits de l'homme sont analysés, et la question de l'impact des nouvelles lois sur l'intégration des immigrants est posée.

Notre troisième partie se penche sur la politique de l'État concernant la gestion de la diversité que suppose l'arrivée des immigrants en Irlande. Le chapitre 5 permet de revenir sur les structures créées et les mesures prises par le gouvernement pour répondre aux questions soulevées par l'immigration et la diversité qui l'accompagne, et en particulier, les problèmes tels que la discrimination, le racisme et l'inégalité. Les progrès dans la lutte contre ces problèmes se faisant généralement sur la durée, nous nous interrogeons sur l'engagement du gouvernement par rapport aux structures créées pour y faire face et la pérennité de celles-ci.

Le succès d'une politique d'intégration dépendant en grande partie du degré d'accessibilité des institutions de la société d'accueil pour les immigrants, nous analysons dans le chapitre 6 comment bon nombre de ces institutions, telles que le système éducatif, le système de santé et la police, ayant longtemps fonctionné selon des pratiques basées sur la culture dominante et se retrouvant aujourd'hui face à des populations plus diverses, s'adaptent pour prendre en compte cette nouvelle diversité. Afin de mieux comprendre les enjeux de la diversité dans le système éducatif, nous avons effectué des visites dans plusieurs écoles, et nous nous sommes entretenue avec les directeurs, ainsi qu'avec les enseignants assurant les cours de soutien linguistique pour les enfants d'immigrants. Nous avons pu assister à certains de ces cours, voir pour nous-même comment les enseignants s'organisaient, et mesurer les défis que représentait la mise en place de la prise en charge des enfants étrangers. Concernant le système de santé, nous avons pu interviewer une représentante du syndicat national des infirmiers et un médecin qui comptait parmi ses patients des immigrants et qui était connu pour avoir rédigé des documents d'information pour ses collègues et conçu une formation sur la santé dans un contexte multiculturel. Les informations qui ont émané de ces entretiens ont complété celles que nous avons obtenues grâce à la lecture de publications sur le système de santé irlandais et la prise en compte de la diversité, à la fois au sein du personnel médical et des nouveaux patients. Pour ce qui est de la réponse de la police à la diversité croissante dans la population, nous avons rencontré longuement deux policiers faisant partie d'une structure nouvellement créée, à savoir le Bureau des relations raciales et interculturelles de la police (Garda Racial and Intercultural Office - GRIO) et avons pu nous entretenir avec eux de leur travail en tant qu'officiers de police chargés des relations avec les communautés ethniques (ethnic liaison officers – ELO) et les défis auxquels ils faisaient face. Après avoir lu les documents officiels décrivant le rôle de ces policiers, il était très pertinent de voir comment les aspirations de l'institution de la police se traduisaient sur le terrain.

La quatrième partie de notre travail est constituée d'études de cas portant sur des événements ayant eu lieu à différents moments de la courte histoire de l'immigration récente



en Irlande. Il convient donc d'observer la réaction du gouvernement à plusieurs moments clés, et d'étudier à travers des événements précis la cohérence de sa politique et de son discours. Ces études de cas se basent sur des entretiens avec des personnes concernées, la lecture des débats parlementaires, des articles de journaux et divers documents publiés à l'époque des faits.

La première étude de cas examine la réponse gouvernementale à l'arrivée en nombre des demandeurs d'asile en Irlande à la fin des années 1990, phénomène très fortement médiatisé à l'époque, et la réaction sur le terrain lorsque le gouvernement décida à partir de 2000 de décentraliser l'accueil de ces personnes en ouvrant des centres d'accueil dans des villes et des villages dans tout le pays. La cohérence de la politique gouvernementale et l'organisation par les services chargés de cette décentralisation font l'objet d'une attention toute particulière, afin d'évaluer le succès de cette mesure. Un séjour de trois jours à Clogheen, un village ayant accueilli des demandeurs d'asile après plusieurs semaines de protestations de la part des villageois, nous a permis de rencontrer les acteurs principaux de ce mouvement de protestation, de mieux analyser leur réaction et d'évaluer un an après les faits les effets au niveau local de la politique gouvernementale. Afin de contextualiser l'accueil dans ce petit village, nous avons passé deux jours à Tralee, une ville de taille moyenne ayant également accueilli des demandeurs d'asile à la même époque, où nous avons passé une journée dans un centre d'accueil, rencontré le gérant de celui-ci et un travailleur social intervenant auprès de ses habitants, ce qui nous a permis de comparer la situation dans les deux endroits et de tirer des conclusions sur l'efficacité des mesures de décentralisation.

La deuxième étude de cas traite du référendum de juin 2004 sur l'accès à la nationalité irlandaise d'enfants nés de parents étrangers sur le sol irlandais et du débat sur le droit du sol et le droit du sang. La question de l'accès à la nationalité, perçue comme un symbole fort d'appartenance à la société, est soulevée dans tous les pays d'immigration, recouvrant une dimension éminemment politique. Le débat qu'elle suscite touche à des questions d'identité historique, sociale et culturelle d'une nation. Nous étudions les différents points de vue formulés lors de la campagne sur le référendum, à la fois lors des débats parlementaires et dans les médias, en se penchant tout particulièrement sur les arguments avancés par le gouvernement sur la nécessité d'amender la Constitution pour restreindre l'accès à la nationalité irlandaise. Nous analysons l'issue du scrutin dans le cadre de la politique d'immigration globale du gouvernement.

La troisième étude de cas décrit les réactions suscitées parmi la population irlandaise par certains cas d'expulsion des déboutés d'asile en 2005, et les campagnes de soutien organisées par des Irlandais pour essayer d'empêcher leur expulsion. En effet, ces étrangers expulsables étaient, pour certains, installés en Irlande depuis plusieurs années et étaient souvent devenus des camarades de classe, des voisins, des amis. Leur départ provoqua parfois des élans de solidarité dans les communautés dans lesquels ils vivaient, et certains Irlandais remirent en cause la politique gouvernementale concernant les expulsions. Nous avons choisi de nous concentrer sur deux histoires d'expulsion qui ont été très médiatisées à l'époque, celle d'un jeune étudiant nigérian à Dublin et celle de deux mères de famille à Athlone. Nous avons interviewé pour la première un des professeurs de l'étudiant, ainsi que plusieurs élus qui ont participé à la campagne pour son retour, et pour la seconde, les organisateurs de la campagne qui exigeait le retour des deux femmes. Nous avons également étudié la couverture médiatique de ces expulsions, afin de mesurer l'ampleur de l'opposition à la politique gouvernementale des expulsions.

La quatrième étude de cas présente l'affaire Irish Ferries, fin 2005, quand la compagnie maritime tenta de licencier son personnel irlandais pour le remplacer par une main d'œuvre meilleur marché provenant de l'Europe de l'Est, provoquant une grève de ses employés et des manifestations de soutien très importantes dans tout le pays. Elle analyse la réaction du gouvernement et des syndicats à cet événement et le débat qu'il souleva concernant la place des travailleurs immigrés en Irlande aujourd'hui. Un entretien avec un cadre du plus grand syndicat irlandais a permis d'apporter un éclairage intéressant sur les coulisses de cette affaire, et de mesurer l'ampleur de la tâche des syndicats à l'époque, à savoir mobiliser les travailleurs, tout en veillant à ce que le mouvement ne tombe pas dans la xénophobie. La cohérence de la position du gouvernement, très critique de la décision d'Irish Ferries, est examinée dans le contexte de sa politique générale de l'immigration de la main d'œuvre.

En 2000, le ministre de la Justice, John O'Donoghue, déclara :

Nous ne pouvons pas nous attendre à ce que des personnes originaires de milieux culturels divers trouvent tout simplement leur place dans la société irlandaise sans que nous prenions des mesures positives visant à faciliter leur intégration dans un nouveau pays et une nouvelle culture. Les grands principes qui nous guideront pour la politique

d'intégration en Irlande seront l'indépendance, la responsabilisation, l'inclusivité et l'égalité<sup>13</sup>.

Le gouvernement de l'époque reconnut donc l'importance de son rôle dans le processus de l'intégration. L'immigration et l'intégration ne devaient pas être perçues uniquement comme des problèmes politiques ; elles pouvaient être source de progrès social et de diversité. Cependant, une mauvaise gestion dans ce domaine, un manque de clarté ou de cohérence de la part des autorités risquaient d'engendrer la peur et le rejet parmi la population de la société d'accueil. Dans ce cas, comme le souligne le Conseil de l'Europe dans un document de consultation sur le Livre Blanc sur le dialogue interculturel : « des stéréotypes, le racisme, la xénophobie, l'intolérance, la discrimination et la violence peuvent menacer la paix et la structure même des collectivités locales et nationales »<sup>14</sup>. Tout au long de cette thèse, nous examinons les différents dispositifs introduits par le gouvernement afin d'évaluer dans quelle mesure ils correspondent aux grands principes énoncés ici par le ministre de la Justice et facilitent ou entravent l'intégration des immigrants en Irlande.

---

<sup>13</sup> « We can't expect people from culturally diverse backgrounds to simply fit in to Irish society without taking positive steps to facilitate their integration into a new country and culture. The key guiding principles for integration policy in Ireland will be independence, empowerment, inclusiveness and equality » Cité dans Carol Coulter, « Refugees plan is accepted », *Irish Times*, 11 février 2000.

<sup>14</sup> Conseil de l'Europe, « Élaborer le Livre Blanc sur le dialogue interculturel du Conseil de l'Europe : Introduction au processus de consultation », Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2007, p.3.

# **PREMIÈRE PARTIE**

## **MISE EN CONTEXTE**



## CHAPITRE 1

### À LA RECHERCHE D'UN MODÈLE D'INTÉGRATION

Apprendre à vivre ensemble, dans un contexte de diversité culturelle croissante tout en respectant les droits de l'homme et les libertés fondamentales, est devenu l'une des principales exigences de notre époque et restera pertinente pour de nombreuses années.

Conseil de l'Europe, *Livre blanc sur le dialogue interculturel*<sup>15</sup>.

#### 1.0 Introduction

Beaucoup de pays européens virent leur population immigrée augmenter après 1945, et avec les ans, la question de l'intégration des nouveaux arrivants en vint à être perçue comme un défi à la culture et l'identité nationales. Dans un premier temps, les autorités des différents pays pensaient pouvoir faire face à une trop grande diversité culturelle et ethnique, soit en s'appuyant sur un modèle comme celui de travailleurs invités (comme les *Gastarbeiter* en Allemagne), empêchant, en théorie en tout cas, tout séjour définitif, soit en déployant une politique d'assimilation forcée. À long terme, ces modèles n'eurent pas le résultat escompté et ceci pour plusieurs raisons : tout d'abord parce qu'une politique basée sur des séjours de durée obligatoirement limitée ou sur l'assimilation imposée était difficilement applicable ; ensuite parce que l'accès inégal au marché du travail et au logement pour ces nouveaux arrivants eut comme effet leur ghettoïsation et, par conséquent, entrava leur assimilation ; enfin parce que les services publics et l'éducation durent reconnaître certaines différences culturelles afin de répondre un tant soit peu aux besoins de ces populations immigrées.

Les gouvernements des pays d'immigration se trouvèrent face à une diversité culturelle et religieuse croissante. La gestion de cette situation était différente d'un pays à l'autre, néanmoins tous durent modifier tôt ou tard leur législation en matière d'immigration et d'accès à la nationalité, et mettre en place certaines mesures facilitant la participation économique, politique et sociale des immigrants. Selon le climat politique et économique, ces changements se firent plus ou moins lentement, soulevèrent parfois des polémiques, avec des

---

<sup>15</sup> Conseil de l'Europe, *Livre blanc sur le dialogue interculturel : Vivre ensemble dans l'égale dignité*, mai 2008, p. 59. Disponible sur : [www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/White%20Paper\\_final\\_revised\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/White%20Paper_final_revised_FR.pdf) (consulté le 8 décembre 2008).

retours en arrière dans certains cas et à certains moments. Mais le débat politique et intellectuel sur l'intégration des immigrants se poursuit aujourd'hui dans tous les pays concernés ; il convient donc d'en analyser de près les différents aspects, qui peuvent influencer l'approche adoptée en Irlande tant par les différents gouvernements et les autorités publiques que par les autres acteurs de la vie publique et sociale.

## 1.1 Définitions

### 1.1.1 Intégration

Il n'existe pas de définition consensuelle du terme intégration. La définition peut varier d'un pays à l'autre, évoluer d'une époque à l'autre, selon le contexte politique et social. Dans son sens fondamental, le mot intégration implique la formation d'une entité cohérente, « le rassemblement et l'interconnection de diverses parties pour former un tout qui fonctionne »<sup>16</sup>. Dans le domaine de l'immigration, l'intégration se distingue de la politique d'immigration, qui consiste essentiellement à contrôler des flux migratoires. Elle évoque un processus qui est la conséquence de l'immigration. Le dictionnaire Robert (édition 2000) la définit comme le processus par lequel « un individu ou un groupe s'incorpore à une collectivité ou à un milieu », ce qui peut impliquer un processus à sens unique, dans lequel l'individu ou le groupe nouvellement arrivé doit s'adapter à son pays d'accueil. Dans ce contexte, la réussite de l'intégration se mesure à la façon dont les immigrants deviennent semblables à leurs hôtes.

La démographe Michèle Tribalat définit l'intégration de manière moins étroite comme un état d'équilibre d'un système social :

L'intégration d'un individu ou d'un groupe à la société d'accueil se réfère au fait qu'ils y ont trouvé leur place, sans supposer forcément des mélanges avec la population d'accueil ou l'abandon de pratiques spécifiques. On s'intéresse alors à l'intégration versus l'exclusion surtout au travers de cette deuxième facette, en repérant les dysfonctionnements sociaux (chômage élevé, délinquance...)<sup>17</sup>.

Depuis un certain temps et dans de nombreux pays, cependant, la définition du mot intégration s'élargit, pour désigner plutôt « un processus d'adaptation à double sens, impliquant des changements de valeurs, de normes et de comportement à la fois pour les

---

<sup>16</sup> « The bringing together of diverse parts to form an interconnected, working whole. » Définition donnée dans Alice Feldman, « Integration – Mapping the Terrain », in *Translocations, The Irish Migration, Race and Social Transformation Review*, Vol. 3, No. 1, 2008, p. 133. Disponible sur : [www.imrstr.dcu.ie](http://www.imrstr.dcu.ie) (consulté le 10 septembre 2008).

<sup>17</sup> Michèle Tribalat, « Jeunes d'origine étrangère en France », in *Futuribles*, No. 215, décembre 1996, p. 56.

nouveaux arrivants et pour les membres de la société existante »<sup>18</sup>. Le processus d'intégration est vaste et se déroule à plusieurs niveaux, social, économique et culturel notamment, et implique, en plus des immigrants eux-mêmes, de nombreux acteurs : responsables politiques, employeurs, employés des services publics, syndicats, milieu associatif, collègues, voisins et individus.

Dans le débat sur les différents modèles l'intégration, il est courant de voir opposer un modèle à la française inspiré par une volonté assimilationniste, à un modèle multiculturel tel que celui adopté en Grande-Bretagne. Pourtant, la différence entre ces deux modèles n'est pas toujours si nette. Adrian Favell soutient qu'il n'est pas possible de résumer la stratégie d'intégration d'un pays à un seul modèle cohérent et distinct, puisqu'il s'agit « de toute une gamme disparate de politiques nationales, de lois, d'initiatives locales et de dispositions sociétales qui pourraient être mises en œuvre par de nombreuses agences à plusieurs niveaux »<sup>19</sup>. Il est clair que chaque pays employa, à des moments divers et de différentes façons, des politiques d'intégration très variées. Les autorités britanniques et françaises employèrent des méthodes directes et indirectes, et toutes les deux promurent l'assimilation et reconnurent des différences culturelles. Aucun pays n'applique totalement un de ces modèles aux dépens de l'autre. Néanmoins, nous essaierons de définir ces différents termes et d'étudier le débat qu'ils soulèvent depuis de nombreuses années.

### 1.1.2 *Assimilation*

Le terme assimilation a des connotations positives et négatives. Dans un sens positif, l'assimilation signifie que les nouveaux arrivants peuvent devenir des membres à part entière de la société d'accueil. Leurs origines étrangères s'effaceront et n'affecteront pas la place qu'ils occuperont dans la communauté d'accueil qui deviendra leur propre communauté. Rogers Brubaker considère que le mot 'assimilation' peut avoir deux significations. La première, une signification générale et abstraite, est 'devenir semblable', 'rendre semblable' ou 'traiter de façon semblable'. L'accent est mis sur le processus, non sur l'issue, et il peut y

<sup>18</sup> « a two-way process of adaptation, involving change in values, norms and behaviour for both newcomers and members of the existing society ». Stephen Castles et al, « Integration: Mapping the Field », [Report of a project by the University of Oxford Centre for Migration and Policy Research and Refugee Studies Centre for the Home Office, December 2002 – Home Office Online Report 28/03]. Disponible sur : [www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rdsolr2803.doc](http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rdsolr2803.doc) (consulté le 15 octobre 2008).

<sup>19</sup> « It consists of a disparate range of state policies, laws, local initiatives, and societal dispositions – which could be implemented by many agencies at many levels. » Adrian Favell, « Integration Policy and Integration Research in Europe: A Review and Critique », in T.A Aleinikoff & D. Klusmeyer (éds.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2001, p. 351. Disponible sur : [www.sscnet.ucla.edu/soc/faculty/favell/CARN-PUB.htm](http://www.sscnet.ucla.edu/soc/faculty/favell/CARN-PUB.htm) (consulté le 19 octobre 2008).



avoir différents degrés de similitude. Pour la deuxième signification, plus spécifique et organique, il prend la définition du dictionnaire Oxford : « la transformation en une substance de sa propre nature quand les organes transforment la nourriture en sang et de là en tissu animal, [...] absorber dans le système, incorporer »<sup>20</sup>. Pour Rogers Brubaker, c'est cette deuxième signification, qui met l'accent sur l'issue d'un processus, à savoir une absorption complète, qui discrédita le terme d'assimilation et attira les critiques de ceux qui refusent une telle approche comme étant rétrograde et moralement répréhensible.

Selon la définition proposée par le sociologue britannique Tariq Modood, l'assimilation est un processus dont l'aboutissement pour la société implique le moins de changement possible pour le fonctionnement de la population majoritaire d'un pays et de sa politique institutionnelle. C'est donc un processus à sens unique, l'immigrant ayant à s'adapter à son nouveau milieu. L'État peut y participer activement, par exemple en contrôlant le système éducatif, ou bien choisir de laisser faire l'économie et la société civile, mais le résultat escompté est que les nouveaux arrivants « dérangent le moins possible la société d'accueil et deviennent autant que possible comme leurs hôtes »<sup>21</sup>. Dans une approche assimilationniste classique, la diversité culturelle et ethnique est considérée comme source potentielle de conflits et de divisions. Pour cette raison, l'objectif d'une politique d'intégration assimilationniste est d'absorber les populations minoritaires et de faire en sorte qu'elles « [n'offrent] plus de caractéristiques culturelles distinctes de celles qui sont censées être communes à la majorité des membres de la société d'accueil »<sup>22</sup>. Dans un tel contexte, la reconnaissance officielle de tel ou tel groupe ethnique, religieux ou culturel peut s'avérer problématique, comme le montre le débat parfois houleux en France soulevé par la collecte de données statistiques sur les minorités<sup>23</sup>.

Pour le sociologue Michel Wieviorka, ce modèle d'intégration est basé sur l'idée que l'universalisme des droits individuels est la meilleure réponse face au risque de discrimination

---

<sup>20</sup> « convert (it) into a substance of its own nature, as the bodily organs convert food into blood, and thence into animal tissue... to absorb into the system, to incorporate ». William Rogers Brubaker, « The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany and the United States », in *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 24, No. 4, 2001, p. 534.

<sup>21</sup> Tariq Modood, « Remaking multiculturalism after 7/7 », in *OpenDemocracy*, journal en ligne, 29 septembre 2005. Disponible sur : [www.opendemocracy.net/debates/article.jsp?id=2&debateId=124&articleId=2879](http://www.opendemocracy.net/debates/article.jsp?id=2&debateId=124&articleId=2879) (consulté le 12 mai 2008).

<sup>22</sup> André-Clément Decouflé, « Les mots de l'immigration et de l'intégration. Éléments de vocabulaire », Ministère de l'emploi et de la solidarité, Direction de la population et des migrations, *Notes et Documents*, No. 42, Paris, novembre 1998. Cité dans « Modèles d'intégration en Europe », dossier de *ProAsile : la revue de France Terre d'Asile*, disponible sur : [www.france-terre-asile.org/IMG/pdf/pro1.pdf](http://www.france-terre-asile.org/IMG/pdf/pro1.pdf) (consulté le 3 septembre 2005).

<sup>23</sup> À ce sujet, voir Dominique Schnapper, *Qu'est-ce l'intégration ?*, Paris, Gallimard (Collection folio actuel), 2007, p. 98.

inhérent à un système qui classerait les personnes selon leur culture, voire même leur race. De ce point de vue, l'existence d'une sphère publique neutre et laïque qui reconnaît uniquement les individus et non pas les communautés garantit la protection, l'égalité et la liberté de ces individus<sup>24</sup>. Cependant, cet idéal universaliste et égalitaire, aussi louable soit-il, occulte parfois des problèmes sociaux qui ne sont pas exclusivement de nature économique, mais aussi dans une certaine mesure liés aux origines des individus, tels que la discrimination, le racisme et l'exclusion. Si l'on veut analyser de tels problèmes et y remédier, il faut reconnaître et nommer la diversité qui existe au sein même de sa société<sup>25</sup>.

Les critiques du modèle d'intégration assimilationniste considèrent que la reconnaissance de l'individu doit inévitablement impliquer la reconnaissance de sa culture, qui fait partie intégrante de ce qu'il est. Ils affirment que si la diversité n'est pas reconnue, l'identité et la culture des immigrants sont, sinon effacées, du moins confinées à la sphère privée, ce qui peut mener à un sentiment d'exclusion. L'assimilation, au lieu d'atteindre les objectifs escomptés, peut générer des effets contre-productifs, selon le politologue Bhikhu Parekh, l'un des plus ardents défenseurs du multiculturalisme, qui estime que « puisque l'assimilation se fait à un prix culturellement inacceptable, elle provoque du ressentiment, un sentiment de discrimination, voire même de persécution, et entrave l'identification »<sup>26</sup>. Les cultures minoritaires doivent donc être protégées contre la tendance à l'homogénéisation de l'État-nation. Dès 1966, Roy Jenkins, ministre britannique de l'Intérieur, avait émis, lors de son discours désormais célèbre, des réserves concernant une intégration basée sur l'assimilation :

L'intégration est un terme assez vague. Pour moi, il ne s'agit pas de la perte, pour les immigrants, de leurs caractéristiques et culture nationales. Je ne pense pas que ce pays ait besoin d'un 'melting pot', qui coule tout le monde dans le même moule, fabriquant une série de répliques correspondant à une vision erronée de l'Anglais stéréotypé [...] Pour moi, donc, l'intégration n'est pas un processus normalisant visant à créer l'uniformité, mais plutôt une diversité culturelle allant de pair avec une égalité des chances dans une atmosphère de tolérance mutuelle [...] Si nous voulons maintenir

<sup>24</sup> Michel Wieviorka, « Is multiculturalism the solution? », in *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 21, No. 5, septembre 1998, pp. 894-895.

<sup>25</sup> Ce problème d'absence de données sur les minorités ethniques en France est soulevé par des chercheurs travaillant sur l'immigration et ses effets. Voir par exemple Patrick Simon, « Nationalité et origine dans la statistique française : les catégories ambiguës », dans *Population*, Vol. 53, No. 3, 1998, p. 556.

<sup>26</sup> « Since assimilation demands a culturally unacceptable membership fee, it provokes resentment, a sense of discrimination and even persecution, and hinders identification. » Bhikhu Parekh, Préface, in Tariq Modood et al, *Ethnic Minorities in Britain. Diversity and Disadvantage. The Fourth National Survey of Ethnic Minorities*, London, Policy Studies Institute, 1998, p. ix.

notre réputation internationale de pays civilisé où règne la cohésion sociale, nous devons nous approcher bien davantage de cet idéal<sup>27</sup>.

Comme le fit remarquer l'universitaire irlandais Piaras Mac Éinrí, la vision de l'intégration de Jenkins, assez progressiste à l'époque, fut critiquée depuis, la notion de 'tolérance' ayant offusqué certains, pouvant être interprétée comme une forme d'indifférence. Cette notion ne suffisait donc pas et il fallait prétendre à une véritable acceptation de ces nouvelles populations<sup>28</sup>. Néanmoins, cette volonté de promouvoir la diversité culturelle représentait le fondement de l'idéologie politique du multiculturalisme qui fut adoptée en Grande-Bretagne.

### 1.1.3 *Multiculturalisme*

Le terme multiculturalisme est sujet à diverses interprétations. Tout d'abord, il peut être employé dans un sens démographique et sociologique pour décrire tout simplement une société où cohabitent différentes populations, ethnies et cultures, souvent en conséquence de l'immigration. Ensuite, il est employé pour désigner une politique de reconnaissance de cette diversité ethnique et culturelle, ce que Wieviorka décrit comme « une prise de position dans le débat sur la philosophie politique et éthique »<sup>29</sup>. Enfin, le terme peut désigner les différentes mesures mises en place pour gérer la diversité culturelle. Pour Wieviorka, la première approche, sociologique, s'intéresse au fonctionnement d'une société multiculturelle, étudie comment les différences culturelles sont produites, accueillies ou reproduites, et les questions et tensions qu'elles peuvent générer. La deuxième approche, basée sur la philosophie politique, s'intéresse plutôt aux avantages et aux inconvénients des mesures politiques et législatives liées à une prise de position multiculturaliste. Elle pose la question de savoir si ces mesures sont souhaitables ou non, analyse ce qu'elles apportent à la société et ce qu'elles coûtent, selon des critères éthiques et moraux, mais également économiques. La troisième approche, basée sur les sciences politiques, s'occupe surtout d'analyser les formes

---

<sup>27</sup> « Integration is rather a loose word. I do not regard it as meaning the loss, by immigrants, of their own national characteristics and culture. I do not think we need in this country a 'melting pot', which will turn everyone out in a common mould, as one of a series of carbon copies of someone's misplaced vision of the stereotyped Englishman [...] I define integration, therefore, not as a flattening process of uniformity, but cultural diversity, coupled with equality of opportunity in an atmosphere of mutual tolerance [...] If we are to maintain any sort of world reputation for civilised living and social cohesion, we must get far nearer to its achievement than is the case today. » Discours du ministre lors d'une réunion des Voluntary Liaison Committees, Londres, 23 mai 1966. Cité dans Adrian Favell, *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Basingstoke, Macmillan, 1998, p. 104.

<sup>28</sup> Piaras Mac Éinrí, « Beyond Tolerance: Towards Irish Models of Multiculturalism? », communication faite lors de la Merriman Summer School, août 2002, disponible sur : <http://migration.ucc.ie/merrimanrev.htm> (consulté le 10 septembre 2008).

<sup>29</sup> « a position or set of positions in discussions about political and ethical philosophy ». Wieviorka (1998), op.cit., p. 883.

institutionnelles et politiques employées pour mettre en place le multiculturalisme, de comprendre son émergence et son fonctionnement, et d'évaluer ses effets<sup>30</sup>. Le sociologue Marco Martiniello estime cette classification utile mais incomplète et ajoute une quatrième dimension, celle du multiculturalisme comme pratique sociale : comment les individus et les groupes, confrontés à la diversité culturelle et identitaire dans leur vie quotidienne, gèrent (ou pas) l'interaction sociale avec l'autre. Il s'intéresse à l'existence de ce qu'il appelle le multiculturalisme populaire (« grassroots multiculturalism »)<sup>31</sup>.

Puisque la notion du multiculturalisme vit le jour de façon dispersée dans plusieurs contextes politiques (Canada, Australie, puis États-Unis, Grande-Bretagne et ailleurs), il attira beaucoup de personnes et regroupe des points de vue et des objectifs très différents. Chacun propose son interprétation du multiculturalisme et de ses principes. Afin de cerner ce concept et de pouvoir en débattre clairement, plusieurs travaux essaient d'en définir les différentes formes possibles.

L'anthropologue Ralph Grillo évoque une échelle permettant de graduer le multiculturalisme<sup>32</sup>. À une extrémité, il place le multiculturalisme 'faible', où la différence est acceptée, mais à condition qu'elle soit contenue dans le domaine privé. Il y a une sphère publique commune à tous avec des normes et des valeurs partagées : l'égalité pour tous devant la loi et en matière d'emploi, de logement, d'éducation et de santé, est garantie. Les croyances des uns et des autres, leurs valeurs, leur religion et leur langue peuvent être différentes, mais s'expriment dans le domaine privé. L'État reste neutre vis-à-vis de la diversité culturelle, et limite son intervention publique à des actions promouvant la compréhension entre les membres des différents groupes ethniques et culturels. Cette forme de multiculturalisme est, selon Grillo, la plus répandue en Europe<sup>33</sup>.

Les défenseurs du multiculturalisme soutiennent que dans des sociétés multiethniques, les communautés et les cultures minoritaires sont défavorisées dans le domaine public, puisque les politiques de l'État ont un penchant marqué pour la culture de la majorité. L'orientation culturelle et l'organisation de la vie publique, concernant par exemple la langue officielle, les fêtes nationales et les rituels, les normes vestimentaires, les programmes

---

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Marco Martiniello, « Wieviorka's view of multiculturalism: a critique », in *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 21, No. 5, septembre 1998, pp. 915.

<sup>32</sup> Ralph Grillo, « Backlash against Diversity? Identity and Cultural Policies in European Cities », Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper No. 14, University of Oxford, 2005. Disponible sur : [www.compas.ox.ac.uk/publications/Working%20papers/wp-05-14.shtml](http://www.compas.ox.ac.uk/publications/Working%20papers/wp-05-14.shtml) (consulté le 28 décembre 2008).

<sup>33</sup> Ibid., p. 6. Grillo, contrairement à beaucoup de commentateurs, considère que la politique française se classe aujourd'hui dans cette catégorie et non pas dans celle de l'assimilation.

scolaires, les lois sur le mariage et le divorce, favorisent la majorité aux dépens des minorités<sup>34</sup>. La diversité culturelle devrait être visible et valorisée, selon eux, puisqu'elle enrichit la vie sociale. Pour Parekh, la présence de diverses cultures nous expose à différentes visions du monde, qui ne constituent pas nécessairement des visions alternatives, mais qui nous aident à mieux comprendre notre propre culture, nous font prendre conscience des limites de notre propre vision du monde et nous obligent à réfléchir sur la diversité de l'humanité<sup>35</sup>.

À l'autre extrémité de l'échelle de Grillo, il y a le multiculturalisme 'fort', avec une reconnaissance institutionnelle de la diversité culturelle dans le domaine public, notamment dans l'éducation, la santé et les services sociaux, selon des critères ethniques ou culturels. Dans cette version du multiculturalisme, les différents groupes ethniques ont leurs propres institutions et sont en grande partie responsables de leurs propres affaires<sup>36</sup>.

Sur le plan pratique, dans leur rapport sur le multiculturalisme en Europe, Vertovec et Wessendorf énumèrent des exemples de politiques qui existent dans des pays ayant adopté une approche multiculturelle et où la diversité est reconnue dans le domaine public. Elles comprennent notamment l'identification des facteurs structurels contribuant à la discrimination et à l'exclusion ; l'introduction de mesures pour garantir l'égalité des chances ; la prise en compte par les services sociaux, juridiques et sanitaires des besoins spécifiques des minorités ethniques ou religieuses ; la mise en place de formations linguistiques pour les immigrants, ainsi que de services de traduction et d'interprétariat (dans les tribunaux, les hôpitaux et les services sociaux, par exemple) ; des révisions de programmes scolaires destinées à promouvoir le multiculturalisme ; et le financement d'activités culturelles (festivals, musique, danse) qui représentent les différents groupes ethniques<sup>37</sup>.

Le philosophe canadien Charles Taylor prône dans ses écrits un multiculturalisme fort, estimant qu'un individu ou un groupe a un besoin vital de reconnaissance de son identité, qui représente ce qu'il est. Un refus de reconnaissance peut infliger, d'après Taylor, une souffrance réelle, renvoyer une image négative de soi et représenter ainsi une forme

<sup>34</sup> Voir par exemple Gurpreet Mahajan, « Rethinking multiculturalism », in *Seminar Magazine*, No. 484, décembre 1999. Disponible sur : [www.india-seminar.com/semsearch.htm](http://www.india-seminar.com/semsearch.htm) (consulté le 3 décembre 2008).

<sup>35</sup> Bhikhu Parekh, « What is multiculturalism? », in *Seminar Magazine*, No. 484, décembre 1999. Disponible sur : [www.india-seminar.com/semsearch.htm](http://www.india-seminar.com/semsearch.htm) (consulté le 3 décembre 2008).

<sup>36</sup> Grillo, op cit., pp. 5-8.

<sup>37</sup> Steven Vertovec & Susanne Wessendorf, « Migration and Cultural, Religious and Linguistic Diversity in Europe: An overview of issues and trends », Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper No. 18, University of Oxford, 2005. pp. 5-8. Disponible sur : [www.compas.ox.ac.uk/publications/Working%20papers/wp-05-18.shtml](http://www.compas.ox.ac.uk/publications/Working%20papers/wp-05-18.shtml) (consulté le 10 octobre 2008).

d'oppression. Pour éviter de tels effets négatifs, selon lui, la reconnaissance doit se faire aussi bien dans le domaine public que privé<sup>38</sup>. Wieviorka soutient que cette question de reconnaissance est essentielle à tout débat sur le multiculturalisme. Il s'agit pour lui de trouver un équilibre pour éviter deux dangers qui sont à l'opposé l'un de l'autre : celui de confiner les minorités dans des ghettos et celui de les rendre invisibles par l'assimilation. Citant Taylor, Wieviorka considère que la recherche de cet équilibre délicat entre le respect de la différence et les droits et les valeurs universels est quelque chose de « profondément démocratique »<sup>39</sup>. Parekh pour sa part estime que le défi principal auquel sont confrontées les sociétés multiculturelles consiste à :

trouver des moyens de réconcilier les demandes légitimes d'unité et de diversité, parvenir à une unité politique sans uniformité culturelle, et [de] cultiver auprès de leurs citoyens à la fois un sens commun d'appartenance et une volonté de respecter et de valoriser de profondes différences culturelles<sup>40</sup>.

Ces questions épineuses d'unité politique et d'intégrité du lien social se trouvent au coeur des arguments de ceux qui remettent en cause le multiculturalisme, et c'est cette forme de multiculturalisme 'fort' qui essuie les critiques les plus virulentes.

#### 1.1.4 Critiques du multiculturalisme

Il y eut toujours des détracteurs du multiculturalisme, mais pour Wieviorka, avant de prendre part au débat, il faut ignorer ceux qui sont mal informés et qui font des amalgames entre le multiculturalisme dans son ensemble et la discrimination positive, ou qui réduisent la politique multiculturelle à une affaire de quotas<sup>41</sup>. Mais même parmi ceux qui étudièrent de près la question, le multiculturalisme est très critiqué. Il y a ceux qui ont toujours estimé que c'était une approche erronée<sup>42</sup>, d'autres qui considèrent qu'il convenait à une époque qui est maintenant révolue<sup>43</sup>, et d'autres encore qui pensent que le principe est toujours valable mais

---

<sup>38</sup> Charles Taylor, « The Politics of Recognition », dans Ajay Hable et al (éds) *New Contexts of Canadian Criticism*, Ontario, Broadview Press, 1997, p. 104.

<sup>39</sup> Wieviorka (1998), op.cit., p. 895.

<sup>40</sup> « to find ways of reconciling the legitimate demands of unity and diversity, of achieving political unity without cultural uniformity, and cultivating among its citizens both a common sense of belonging and a willingness to respect and cherish deep cultural differences. » Parekh, op.cit.

<sup>41</sup> Wieviorka (1998), op.cit., p. 906.

<sup>42</sup> Ces critiques du début se trouvent à la fois à droite (Nathan Glazer, néoconservateur américain, auteur de *We're All Multiculturalists Now*, Melanie Phillips, journaliste et écrivaine, auteur de *Londonistan: How Britain Created a Terror State Within*) et à gauche (Kenan Malik), et les raisons de leur opposition sont très différentes.

<sup>43</sup> Par exemple Trevor Phillips, ancien directeur de la Commission for Racial Equality (CRE) et actuel directeur de l'Equality and Human Rights Commission (EHRC), et David Goodhart, rédacteur en chef du magazine *Prospect*.

que les problèmes actuels liés au multiculturalisme sont le résultat de sa mauvaise application<sup>44</sup>. Le débat fait rage depuis le début des années 1990, que ce soit dans les milieux politique et intellectuel ou dans les médias. Une attention toute particulière sera apportée ici au débat en Grande-Bretagne, puisque c'est celui qui est le plus suivi en Irlande, la situation dans ce pays servant en quelque sorte de référence en la matière.

Une des critiques les plus courantes est celle qui soutient que le multiculturalisme ou la reconnaissance publique de la diversité culturelle, religieuse et linguistique mène à une fragmentation de la société. Les mots « tribalisme »<sup>45</sup>, « balkanisation »<sup>46</sup>, « enclaves » et « ghettos » reviennent souvent pour décrire la conséquence d'une politique basée sur la reconnaissance de groupes distincts. Alain Touraine craint que le multiculturalisme 'radical' aboutisse à « une pluralité de forteresses communautaires »<sup>47</sup>. Kenan Malik distingue entre le multiculturalisme comme expérience vécue, qu'il décrit comme très enrichissant, et le multiculturalisme comme idéologie politique, qui selon lui a créé en Grande-Bretagne « une société tribale dépourvue de centre politique ou moral ». Il est aussi important, d'après lui, de lutter contre cette « politique de la différence », ce « particularisme ethnique », que de lutter contre le racisme<sup>48</sup>. Gilles Kepel dénonce le multiculturalisme en Grande-Bretagne qui, selon lui, « considère ce qui différencie les communautés religieuses et ethniques comme essentiel, et voit ce qui unit les individus en tant que citoyens de la même société – au-delà de la race ou la religion – comme d'importance secondaire »<sup>49</sup>. Dans son article très controversé de 2004, David Goodhart, rédacteur en chef du magazine *Prospect*, se demandait si une trop grande

---

<sup>44</sup> Par exemple le sociologue Tariq Modood, Ambalavaner Sivanandan, directeur de l'ONG britannique, the Institute of Race Relations ou le prix nobel d'économie et expert de l'économie sociale, Amartya Sen.

<sup>45</sup> « un différentialisme débouchant sur le tribalisme », l'expression est de Michel Wieviorka dans l'introduction de Wieviorka (éd), *Une société fragmentée ? Le multiculturalisme en débat*, Paris, La Découverte, 1997, p. 7. Voir aussi l'article de David Brooks, éditorialiste au New York Times, « Le multiculturalisme américain bat de l'aile », *Le Monde*, 6 juin 2006.

<sup>46</sup> Giovanni Sartori, *Pluralisme, Multiculturalisme et Étrangers – Essai sur la société multiethnique*, Paris, Éditions des Syrtes, 2003.

<sup>47</sup> Alain Touraine, « Faux et vrais problèmes », in Michel Wieviorka (éd), op.cit., p. 300.

<sup>48</sup> « a tribal Britain with no political or moral centre ». Kenan Malik, « Born in Bradford », in *Prospect Magazine*, No. 115, octobre 2005. Disponible sur : [www.prospect-magazine.co.uk/article\\_details.php?id=7070](http://www.prospect-magazine.co.uk/article_details.php?id=7070) (consulté le 12 décembre 2008).

<sup>49</sup> « a multiculturalism that regards what differentiates religious and ethnic communities as essential, and that sees what unifies individuals as citizens of the same society – beyond race or faith – as of secondary importance. » Gilles Kepel, « Europe's answer to Londonistan », in *OpenDemocracy*, 23 août 2005. Disponible sur : [www.opendemocracy.net/conflict-terrorism/londonistan\\_2775.jsp](http://www.opendemocracy.net/conflict-terrorism/londonistan_2775.jsp) (consulté le 10 janvier 2009).

diversité nuisait à la cohésion sociale, en dissipant les valeurs communes et le sentiment d'appartenance à l'État-nation<sup>50</sup>.

Après les émeutes raciales de l'été 2001 dans plusieurs villes industrielles du nord de l'Angleterre, même ceux qui soutenaient jusque-là le multiculturalisme en Grande-Bretagne se penchèrent sur le problème de la ségrégation ethnique et du communautarisme. Dans un rapport sur les émeutes établi pour le gouvernement, l'équipe du sociologue Ted Cantle exprimait son étonnement face au niveau de polarisation dans les villes :

La séparation dans l'éducation, dans le milieu associatif, dans l'emploi, dans les lieux de culte, dans la langue, et dans les réseaux sociaux et culturels, fait que de nombreuses communautés fonctionnent sur la base d'une série de vies parallèles. Souvent ces vies ne semblent nullement se toucher, encore moins se chevaucher ou promouvoir des échanges sérieux<sup>51</sup>.

Un rapport du Home Office britannique de 2004, *Strength in Diversity*, sans aller jusqu'à rejeter le multiculturalisme, constatait qu'il n'était pas sans risques :

Dans beaucoup d'endroits, la diversité au sein des communautés et entre elles fut une source d'interactions culturelles riches, mais dans d'autres endroits, la ségrégation eut pour conséquence la peur et le conflit, exacerbés par des extrémistes politiques qui profitent de ces insécurités pour promouvoir leurs propres objectifs étroits<sup>52</sup>.

La question de la montée de l'extrémisme en conséquence de la fragmentation causée en partie par le multiculturalisme prit de l'ampleur en Grande-Bretagne après les attentats de Londres en juillet 2005, commis par des jeunes Britanniques d'origine immigrée. Pour tenter de remédier à cette fragmentation, beaucoup de commentateurs proposent de renforcer la cohésion sociale, en mettant l'accent sur la continuité historique du pays et en promouvant « le respect pour des institutions, valeurs, croyances et traditions spécifiques qui nous concernent tous et qui unissent nos différentes nations et cultures dans la paix et l'ordre »<sup>53</sup>. Parmi ceux qui soutiennent cette approche se trouvent d'anciens adeptes du multiculturalisme,

<sup>50</sup> David Goodhart, « Too diverse? », in *Prospect Magazine*, No. 95, février 2004. Disponible sur : [www.prospect-magazine.co.uk/article\\_details.php?id=5835](http://www.prospect-magazine.co.uk/article_details.php?id=5835) (consulté le 9 décembre 2008). Cet article fut ensuite publié dans le *Guardian* du 24 février 2004 sous le titre « Discomfort of strangers », suscitant un vif débat.

<sup>51</sup> « Separate educational arrangements, community and voluntary bodies, employment, places of worship, language, social and cultural networks, means that many communities operate on the basis of a series of parallel lives. These lives often do not seem to touch at any point, let alone overlap and promote any meaningful interchanges. » Home Office, *Community Cohesion: A Report of the Independent Review Team Chaired by Ted Cantle*, London, Home Office, 2001, p. 9.

<sup>52</sup> « In many areas, the diversity within and between communities has been a source of rich cultural interactions, but in other areas segregation has led to fear and conflict, which has been exacerbated by political extremists who capitalise on insecurities to promote their own narrow objectives. » Home Office, *Strength in Diversity*, London, Home Office, 2004, p. 5.

<sup>53</sup> « respect for those over-arching specific institutions, values, beliefs and traditions that bind us all, the different nations and cultures, together in peace and in a legal order ». Home Office, *The New and the Old: The Report of the "Life in the United Kingdom" Advisory Group*, London, Home Office, 2003, Section 2.7.



tel Trevor Phillips, ancien directeur de la Commission for Racial Equality (CRE) et actuel directeur de l'Equality and Human Rights Commission (EHRC), qui considèrent que le multiculturalisme est dépassé et ne convient plus à la situation actuelle en Grande-Bretagne.

Le mot n'est pas utile, ce qu'il désigne est inexact [...] Le terme multiculturalisme suggère la séparation. Nous ne sommes pas dans le même monde que dans les années 1970. Ce dont nous devrions discuter est comment parvenir à une société intégrée, où les gens sont égaux devant la loi, où il y a des valeurs communes – la démocratie plutôt que la violence, l'anglais comme langue commune, la façon d'honorer la culture de ces îles, comme Shakespeare ou Dickens<sup>54</sup>.

L'idée de la promotion de la notion de « *Britishness* », la mise en valeur de la citoyenneté et de l'identité nationale, comme moyens d'améliorer la cohésion sociale, furent adoptées par le gouvernement britannique suite au rapport de Cantle en 2001, et on retrouve des idées similaires aux Pays-Bas, en Allemagne et dans d'autres pays européens. Des évaluations de connaissances sur le pays d'accueil (histoire, culture, société...), des tests de langue, des cérémonies de remise de certificats de naturalisation ont comme but de créer un sentiment d'appartenance à la nation, et de mettre en place ce que Goodhart appelle « une conversation nationale unique » (« a single national conversation ») pour remplacer cette fragmentation sociale<sup>55</sup>. Cette approche ressemble à celle du *melting pot* à l'américaine et est perçue par certains comme un retour à l'assimilation culturelle<sup>56</sup>, à une intégration forcée<sup>57</sup>.

Une autre critique faite au multiculturalisme est qu'il part d'une vision trop simpliste des cultures. Dans une société qui accorde trop d'importance à la reconnaissance des différences culturelles, il y a un risque de réification de la culture, de sa réduction à quelque chose de figé ou de statique. Une culture est, par définition, fluide et changeante, et des politiques mises en place par rapport à un certain groupe risquent d'enfermer des individus arbitrairement dans une identité culturelle considérée alors comme constante et immuable. Avec une telle approche, le multiculturalisme nie la réalité historique de la migration et du métissage et la transformation culturelle qui peut en découler, et ne prend pas en compte la dynamique culturelle à l'œuvre dans les communautés de migrants.

---

<sup>54</sup> « The word is not useful, it means the wrong things [...] Multiculturalism suggests separateness. We are in a different world from the 1970s. What we should be talking about is how to reach an integrated society, one in which people are equal under the law, where there are common values – democracy rather than violence, the common currency of the English language, honouring the culture of these islands, like Shakespeare and Dickens. » Trevor Phillips cité dans « Profile: Trevor Phillips: The racial weather vane changes direction », (anon.), *Sunday Times*, 2 mai 2004.

<sup>55</sup> Goodhart, op.cit.

<sup>56</sup> Sur le retour de l'assimilation, voir Rogers Brubaker, op.cit., p. 531-548.

<sup>57</sup> Modood 2008, Vertovec & Wessendorf 2005, Watt 2006.

La culture, telle qu'elle est interprétée dans bon nombre de ces mesures, est entendue comme quelque chose qui distingue et sépare à jamais les immigrants et les minorités ethniques du reste de la société. Une société 'multi-culturelle', selon ce raisonnement, est donc un ensemble d'uni-cultures figées, divisée à jamais en 'nous' et 'eux'<sup>58</sup>.

C'est pour cette raison que Malik s'oppose avec véhémence au multiculturalisme. Pour lui, c'est une forme de racialisation qui emprisonne les individus dans leur identité culturelle. Il cite à cet égard Alain Finkielkraut, qui considère que les théoriciens de la race et les multiculturalistes ont des credo opposés, mais la même vision du monde. Tous deux, selon lui, « portent les différences à l'absolu » et « consignent les individus dans leur appartenance », détruisant ainsi « toute possibilité d'une communauté de nature ou de culture entre les hommes »<sup>59</sup>. Pierre-André Taguieff est du même point de vue :

Comme le nationalisme xénophobe, le communautarisme ethno-religieux enferme les individus dans tel ou tel système de normes, il soumet les choix individuels aux préférences de groupe, il limite, voire détruit la liberté de penser et d'agir. Il transfigure le fait que les communautés autoritaires tiennent en laisse les individus<sup>60</sup>.

Cette question de la liberté individuelle est au cœur du débat. Amartya Sen, Prix Nobel de l'économie pour son travail sur l'économie sociale et l'inégalité, critique le multiculturalisme tel qu'il fut pratiqué en Grande-Bretagne :

Je ne suis pas contre le multiculturalisme, mais je suis contre la façon dont il fut interprété. Essentiellement il y a deux visions distinctes du multiculturalisme. L'une est centrée sur la promotion de la diversité comme valeur en tant que telle. L'autre met l'accent sur la liberté de raisonner et de prendre des décisions, et célèbre la diversité dans la mesure où elle est choisie librement. La manière dont les autorités britanniques interprétèrent le multiculturalisme réduisit considérablement la liberté individuelle. On demande à un musulman britannique de fonctionner au sein de la société civile et dans l'espace politique uniquement en tant que musulman. Son identité britannique se construit par l'intermédiaire de sa communauté.[...] En minimisant les identités politiques et sociales, et non les identités religieuses, le gouvernement affaiblit la société civile au moment même où il y a grand besoin de la renforcer<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> « 'Culture', in the sense entailed in many such measures, is presumed to be something forever distinguishing and separating immigrants and ethnic minorities from the rest of society. A 'multi-cultural' society, in this reasoning, is therefore a pool of bounded uni-cultures, forever divided into we's and they's. »? Vertovec & Wessendorf, op. cit., p. 11.

<sup>59</sup> Kenan Malik, « Mistaken identity », in *New Humanist*, Vol. 123, No. 4, 2008. Disponible sur <http://newhumanist.org.uk/1809> (consulté le 10 janvier 2009). Il cite Alain Finkielkraut, *La Défaite de la pensée*, Paris, Gallimard, 1987, p. 98.

<sup>60</sup> Pierre-André Taguieff, « Multiculturalisme et communautarisme devant les principes républicains », texte paru sur le site de l'Observatoire du communautarisme, juin 2004. Disponible sur : [www.communautarisme.net/Multiculturalisme-et-communautarisme-devant-les-principes-republicains\\_a239.html](http://www.communautarisme.net/Multiculturalisme-et-communautarisme-devant-les-principes-republicains_a239.html) (consulté le 16 janvier 2009).

<sup>61</sup> « I am not opposed to multiculturalism, but I am opposed to the way it has been interpreted. There are basically two distinct approaches to multiculturalism. One concentrates on the promotion of diversity as a value in itself. The other focuses on the freedom of reasoning and decision-making, and celebrates diversity to the extent that it is freely chosen. The way that British authorities have interpreted multiculturalism has very much

Le Conseil de l'Europe, dans son Livre blanc sur le dialogue interculturel, considère lui aussi que le multiculturalisme « contribua à l'affaiblissement des droits des individus (notamment ceux des femmes) au sein des communautés minoritaires, perçues comme des acteurs collectifs »<sup>62</sup>. Comme le font remarquer plusieurs critiques<sup>63</sup>, un individu doit pouvoir choisir librement de sortir de sa communauté ou bien de s'identifier, s'il le souhaite, à plusieurs cultures, y compris celle de la majorité.

Parmi les critiques du multiculturalisme se trouvent ceux qui craignent que certaines pratiques (les mariages forcés ou l'excision, par exemple) soient tolérées sous prétexte qu'elles peuvent être définies comme propres à une culture. La préservation d'une culture peut être un moyen de perpétuer l'inégalité entre les hommes et les femmes, ce qui va à l'encontre de la promotion de l'égalité ailleurs dans la société<sup>64</sup>. Selon Vertovec et Wessendorf :

Au nom d'un vague relativisme et de la non-interférence dans la tradition, des zones de non droit définies sur une base culturelle furent créées parmi les travailleurs sociaux, le personnel de la santé, la police et d'autres travailleurs dans le secteur public, qui ne se sentent pas en mesure d'agir parce qu'ils pensent qu'il serait raciste d'interférer avec des 'cultures ethniques'<sup>65</sup>.

Le multiculturalisme est souvent accusé d'ignorer le droit des individus au sein d'un groupe. Pour la politologue indienne Gurpreet Mahajan, « dans une démocratie, le souci d'égalité entre les groupes doit aller de pair avec la demande d'égalité au sein du groupe » et il faut donc veiller à ce que les mesures mises en place pour assurer l'égalité entre les groupes ne deviennent pas un moyen de perpétuer des structures d'inégalité au sein d'une communauté<sup>66</sup>.

---

undermined individual freedom. A British Muslim is not asked to act within the civil society or the political arena but as a Muslim. His British identity has to be mediated by his community. [...] In downplaying political and social identities, as opposed to religious identities, the government has weakened civil society precisely when there is a great need to strengthen it. » Amartya Sen, dans un entretien avec Kenan Malik, « Illusions of Identity », *Prospect Magazine*, No. 125, août 2006. Disponible sur : [www.prospect-magazine.co.uk/article\\_details.php?id=7583](http://www.prospect-magazine.co.uk/article_details.php?id=7583) (consulté le 12 décembre 2008).

<sup>62</sup> Conseil de l'Europe, *Livre blanc sur le dialogue interculturel*, p. 19-20. Il est intéressant de noter que quand la version anglaise du Livre blanc (l'original) parle de *multiculturalism*, ce mot est traduit par 'communautarisme', mot bien plus chargé et plus négatif en français que 'multiculturalisme'.

<sup>63</sup> Par exemple Alana Lentin 2004, Dimitri Parsanoglou 2004.

<sup>64</sup> Mahajan, op.cit.

<sup>65</sup> « In the name of a vague relativism and non-interference with tradition, culturally-defined no-go areas have been created among social workers, health care practitioners, police and other workers in the public realm who feel an inability to act because they think it is racist to interfere with 'ethnic cultures'. » Vertovec & Wessendorf, op.cit., p. 11.

<sup>66</sup> « In a democracy, the concern for inter-group equality must be in tandem with the demand for intra-group equality. » Mahajan, op.cit.

Pour beaucoup d'observateurs<sup>67</sup>, le multiculturalisme bénéficie surtout aux responsables communautaires et ne répond pas aux besoins des membres des différentes communautés. Une politique multiculturaliste d'État permet la création de ce que le sociologue Pathik Pathak décrit comme « des fiefs ethniquement définis [qui sont] gérés par une classe d'ambassadeurs communautaires qui s'arrogent une autorité représentative »<sup>68</sup>. Ces responsables, rarement élus, ont tendance à être parmi les plus conservateurs et traditionalistes de leur communauté, et le pouvoir dont l'approche multiculturaliste peut les doter leur permet de perpétuer une orthodoxie religieuse et culturelle. Malik explique la montée de l'intégrisme en Grande-Bretagne ainsi :

Le multiculturalisme ne créa pas l'islam militant, mais il lui créa un espace au sein des communautés musulmanes qui n'existait pas auparavant. Il favorisa une nation tribale, ébranla des tendances progressistes au sein des communautés musulmanes et renforça l'influence des leaders religieux conservateurs<sup>69</sup>.

En 2006, un groupe de laïcs progressistes, dont la grande majorité était issue de l'immigration, publia dans le quotidien *The Guardian* un manifeste appelant à mettre fin au système existant de représentation politique des minorités<sup>70</sup>. Sunny Hundal, un des auteurs du manifeste, décrivit l'arrivée sur la scène politique de groupes représentatifs musulmans, hindous et sikhs, constitués essentiellement d'hommes de la première génération qui ne tiennent pas compte des opinions non-religieuses et progressistes au sein de leurs propres communautés et qui perdit le contact avec les Britanniques dits de deuxième ou troisième génération<sup>71</sup>.

Se montrant très sceptique au sujet de ce manifeste, Ambalavaner Sivanandan, directeur de l'Institute of Race Relations, considère que le problème n'est pas de savoir qui doit parler aux autorités, mais plutôt l'approche même de celles-ci. Selon lui, le gouvernement prête davantage l'oreille à la presse populaire qu'aux voix des nouvelles générations, et de plus, les structures en place lui conviennent « puisqu'elles lui permettent de contenir la

---

<sup>67</sup> Par exemple A. Lentin 2004, Wieviorka 1998, Malik 2005, Pathak 2008.

<sup>68</sup> « ethnically defined fiefdoms managed by a class of community ambassadors who arrogate representative authority to themselves ». Pathik Pathak, « Making a Case for Multiculture: From the 'Politics of Piety' to the Politics of the Secular? », in *Theory, Culture, Society*, Vol. 25, No. 5, 2008, p. 132.

<sup>69</sup> « Multiculturalism did not create militant Islam, but it created a space for it within British Muslim communities that had not existed before. It fostered a tribal nation, undermined progressive trends within the Muslim communities and strengthened the hand of conservative religious leaders. » Kenan Malik (2005), op.cit.

<sup>70</sup> New Generation Network, « Race and Faith: a new agenda », *The Guardian*, 20 novembre 2006. Disponible sur : [www.guardian.co.uk/commentisfree/2006/nov/20/whyweneedanewdisourseon](http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2006/nov/20/whyweneedanewdisourseon) (consulté le 20 décembre 2008).

<sup>71</sup> Sunny Hundal, « This system of self-appointing leaders can hurt those it should be protecting », *The Guardian*, 20 novembre 2006. Disponible sur : [www.guardian.co.uk/commentisfree/2006/nov/20/comment.race](http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2006/nov/20/comment.race) (consulté le 20 décembre 2008).

situation et lui évitent d'avoir à aborder les grandes questions politiques que sont la mondialisation, la guerre et la pauvreté, dans lesquelles s'imbriquent les problèmes de race et de religion »<sup>72</sup>. Cette critique est très présente dans le débat sur le multiculturalisme, à savoir que les autorités prônent une politique de la diversité occultant certains problèmes de société. Nombreux sont ceux qui pensent qu'une politique dans laquelle la diversité « devient une valeur exotisée, fétichisée »<sup>73</sup> avec un discours ethnicisé, risque de masquer d'importantes questions universelles telles que l'inégalité socio-économique, l'accès inégal au pouvoir, la lutte des classes ou des sexes<sup>74</sup>. Pour Parsanoglou, la conséquence du multiculturalisme est que la notion d'inégalité fut remplacée par la notion de différence, et « [p]ar conséquent, ce qui divise les groupes – conçus comme des groupes culturels et non plus comme des groupes sociaux – c'est la différence entre eux »<sup>75</sup>. Certes, dans le cas de la Grande-Bretagne, beaucoup de groupes à la fin des années 1970 et au début des années 1980 demandèrent une reconnaissance culturelle dans le cadre plus vaste de la lutte pour l'égalité. Mais la mise en place d'une politique multiculturelle institutionnalisait, selon certains, le multiculturalisme et créa une situation dans laquelle les différents groupes ethniques se retrouvèrent en concurrence les uns avec les autres pour des subventions et des postes de représentation politique<sup>76</sup>. Comme le constate Sivanandan « la politique culturelle sonna le glas d'une culture politique plus généralisée, et les gens se battent à propos de questions qui transgressent leurs identités plutôt que de s'opposer aux plus grandes tyrannies de l'État qui les touchent tous »<sup>77</sup>. Malik fait la distinction entre, d'une part, la lutte pour l'égalité, qui passe par une remise en cause des pratiques existantes et un désir de transformation sociale, et, d'autre part, la célébration de la différence entre les peuples « qui nous permet d'accepter la société telle qu'elle est » et qui n'est, pour lui, rien de plus qu'une façon de dire « nous vivons dans un monde divers, profitons-en »<sup>78</sup>. Cependant, pour beaucoup d'autres critiques,

<sup>72</sup> « It suits them to contain it in this way and not have to address larger political issues of globalisation, war and poverty, within which race and religion are imbricated. » Ambalavaner Sivanandan, « Liberal elitists who ignore the context of power and privilege », *The Guardian*, 30 novembre 2006. Disponible sur : [www.guardian.co.uk/commentisfree/2006/nov/30/comment.race](http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2006/nov/30/comment.race) (consulté le 20 décembre 2008).

<sup>73</sup> Dimitri Parsanoglou, « Multiculturalisme(s) : Les avatars d'un discours », in *Socio-Anthropologie*, No. 15, 2004, §19. Disponible sur : <http://socio-anthropologie.revues.org/document416.html> (consulté le 19 janvier 2009).

<sup>74</sup> Par exemple Barry 2001, Bourne 2007, A. Lentin 2004, Parsanoglou 2004, Wieviorka 1998.

<sup>75</sup> Parsanoglou, op.cit., § 31 (soulignement de Parsanoglou).

<sup>76</sup> Alibhai-Brown 2001, Bourne 2007, A. Lentin 2004.

<sup>77</sup> « Cultural politics spelt the death of a more generalized political culture, leading to people fighting each other over these issues that transgress their identities, rather than opposing the larger tyrannies of the state that affect them all. » Campaign against Racism and Fundamentalism, « Fighting our Fundamentalisms: An Interview with A. Sivanandan », in *Race & Class*, Vol. 36, No. 3, 1995, p. 74.

<sup>78</sup> « Celebrating differences between peoples allows us to accept society as it is, it says little more than 'we live in a diverse world, enjoy it' ». Kenan Malik, « Against Multiculturalism », in *New Humanist*, Vol. 117, No. 2, 2002. Disponible sur : <http://newhumanist.org.uk/523> (consulté le 10 décembre 2008).

cette distinction n'est pas si nette, la question de l'égalité culturelle étant étroitement liée à la question de l'égalité socio-économique. Ils maintiennent donc qu'on ne doit pas les séparer, comme c'est souvent le cas dans le multiculturalisme, pour mettre en avant la seule question culturelle. Comme le dit le sociologue Clive Harris, « il faut prêter attention à la fois à la reconnaissance et à la redistribution, à la culture et à l'économie politique, pour remédier à l'injustice »<sup>79</sup>.

Certains observateurs ne remettent pas en cause le multiculturalisme en tant que philosophie et politique publique, mais en critiquent certains aspects ou pensent que sa mise en application laisse à désirer<sup>80</sup>. Le multiculturalisme n'eut pas le résultat escompté en Grande-Bretagne, selon certains d'entre eux, parce qu'il ne fait pas partie intégrante de la politique gouvernementale, mais fut plutôt rajouté plus tard, sans qu'il y ait eu de changements dans le fonctionnement général de la société<sup>81</sup>. Selon la journaliste et écrivaine Yasmin Alibhai-Brown, pour que les minorités se sentent membres à part entière de la société britannique et pour que la majorité les perçoive comme tels, il faut que la diversité soit au cœur même et non plus « à l'ongle de pied du corps politique » (*sic*)<sup>82</sup>. Le multiculturalisme est considéré aujourd'hui comme quelque chose qui ne concerne que les minorités, voire uniquement les minorités noires, dit-elle<sup>83</sup>, alors que pour que les attitudes changent, il faut que la majorité se sente, elle aussi, concernée. Les autorités politiques britanniques ont tendance à accorder des financements à des groupes ethniques parce qu'ils réussirent à démontrer qu'ils sont davantage exclus que d'autres groupes, mais ces mêmes autorités soutiennent très rarement des projets visant à promouvoir le vivre ensemble ou la citoyenneté commune<sup>84</sup>.

Le fait que la majorité des gens ne s'identifient pas aux enjeux du multiculturalisme n'est pas propre à la Grande-Bretagne. Le rapport de Vertovec et Wessendorf constate que les nombreuses mesures prises dans les différents pays d'Europe pour prendre en compte la diversité culturelle et religieuse n'étaient pas connues de la majeure partie de la population et, en général, n'eurent pas pour effet de changer les attitudes de la majorité :

---

<sup>79</sup> « [...] pay attention both to recognition and to redistribution, to culture and political economy, as a remedy to injustice ». Clive Harris, « Beyond multiculturalism? Difference, recognition and social justice », in *Patterns of Prejudice*, Vol. 35, No. 1, 2001, p. 27.

<sup>80</sup> Par exemple Alibhai-Brown 2001, Bourne 2007, Kymlicka 2003, Modood 2008, Pathak 2008.

<sup>81</sup> Alibhai-Brown 2001, Watt 2006.

<sup>82</sup> « We can make a vibrant new Britishness in which diversity is at the heart and not in the toe nails of the body politic. » Yasmin Alibhai-Brown, « After Multiculturalism », in *The Political Quarterly*, Vol. 72, No. s1, août 2001, p. 52.

<sup>83</sup> « Multiculturalism is something black folk do ». Ibid, p. 49.

<sup>84</sup> Ibid, p. 50.

[L]'opinion populaire, soutenue par des hommes politiques, des chefs religieux et certaines parties des médias, considère encore chaque société nationale comme étant centrée sur des normes monoculturelles [...] On pourrait donc affirmer que la prise en compte de la diversité est un moyen nécessaire mais insuffisant pour créer une société vraiment multiculturelle en pratique et en identité<sup>85</sup>.

Le discours politique joue un rôle important dans la formation de l'opinion. On reproche pour cette raison aux leaders politiques britanniques leur double langage : ils font la promotion du multiculturalisme, tout en tenant un discours sur les effets négatifs de l'immigration, et notamment la soi-disant menace que représentent les faux demandeurs d'asile et les immigrés clandestins<sup>86</sup>. Le Canadien Will Kymlicka pense que le gouvernement devrait prendre ses responsabilités et faire davantage d'efforts pour encourager une attitude plus ouverte vis-à-vis de la diversité dans l'opinion publique. Il souligne que « le fait de reconnaître ouvertement l'existence de certaines craintes parmi l'opinion publique peut avoir comme conséquence, même involontaire, de renforcer ces craintes »<sup>87</sup>. Pour Alibhai-Brown, une nation dont le récit national insiste sur la menace de l'Autre ne peut pas être une nation cosmopolite : « il faut d'autres récits révélant une autre histoire et insistant davantage sur les liens sociaux<sup>88</sup>. » Kymlicka critique ce qu'il perçoit comme l'ambiguïté du discours politique en Grande-Bretagne, estimant qu'il reflète un manque d'engagement profond pour les principes du multiculturalisme :

La Grande-Bretagne veut présenter l'immigration, non pas comme une politique où les avantages l'emportent sur les coûts, mais plutôt comme une politique qui n'a pas de coûts. De la même façon, la notion du respect de la diversité n'est pas défendue comme quelque chose dont les avantages l'emportent sur les coûts, mais plutôt comme quelque chose qui ne coûte rien aux citoyens natifs, et qui ne demande et n'attend rien d'eux en termes d'adaptation<sup>89</sup>.

Le rapport gouvernemental intitulé *L'avenir de la Grande-Bretagne multiethnique* (également appelé le Rapport Parekh, du nom de son auteur), publié en 2000, souleva la question de

---

<sup>85</sup> « [P]opular opinion – bolstered by politicians, religious leaders and certain quarters of the media – still consider each national society to be centred on monocultural norms [...] Hence it could be argued that the accommodation of diversity is a necessary, but insufficient, means toward creating a society truly multicultural in practice and identity. » Vertovec & Wessendorf, op.cit., p. 9-10.

<sup>86</sup> Alibhai-Brown 2001, Kymlicka 2003.

<sup>87</sup> « There is a fine line between honestly acknowledging the existence of public fears and unintentionally reinforcing them... » Will Kymlicka, « Immigration, Citizenship, Multiculturalism: Exploring the Links », in *The Political Quarterly*, Vol. 74, No. 51, 2003, p. 205.

<sup>88</sup> « You need other narratives, which reveal a different history and which emphasise connections. » Yasmin Alibhai-Brown, op. cit., p. 52.

<sup>89</sup> « Great Britain wants to present immigration, not as a policy where the benefits outweigh the costs [...] but as a policy in which there are no costs. Similarly, the idea of respecting diversity is not defended as something whose benefits outweigh the costs, but rather as something that costs nothing to native-born citizens, and asks or expects nothing from them in terms of adaptation. » Kymlicka, op.cit., p. 205.

l'adaptation de la majorité à la société multiculturelle et multiethnique. En proposant une réévaluation de l'identité nationale pour tenir compte de la diversité, les auteurs du rapport soulevèrent un tollé, cette proposition ayant été décrite dans les médias comme « un assaut contre la fierté nationale », « des bêtises dépassées » ou une idée qui « crache à la figure des Britanniques »<sup>90</sup>.

Pour promouvoir un vrai multiculturalisme dans lequel chacun se reconnaît, plusieurs commentateurs insistent sur l'importance des échanges entre les différents groupes au sein de la société<sup>91</sup>. Le 'dialogue interculturel' permet, selon eux, d'accentuer les points communs entre les gens et ne pas se focaliser sur ce qui les sépare. Comme le dit Touraine :

Cette communication est indispensable : ce n'est pas la séparation des cultures ou l'isolement des sous-cultures qui constitue une société multiculturelle ; c'est leur communication, donc la reconnaissance par chacun du langage commun qui leur permet de se comprendre tout en reconnaissant leurs différences, d'appartenir au même ensemble social tout en affirmant leur spécificité culturelle<sup>92</sup>.

Un rapport gouvernemental *The New and the Old* (également appelé Rapport Crick), publié en 2003, au sujet de la mise en place de mesures obligeant des candidats à la nationalité britannique de démontrer des connaissances d'anglais et de civilisation britannique, constatait qu'un des obstacles majeurs à la création d'une société vraiment multiculturelle était le manque de communication entre les différents éléments qui la composaient. Pour pallier ce manque, il prônait « l'interaction continue, l'engagement et la participation civique, que ce soit dans les domaines social, culturel, éducationnel, professionnel ou juridique »<sup>93</sup>. Pour ceux qui considèrent que le multiculturalisme doit rester le modèle de gestion de la diversité culturelle, l'insistance sur l'importance de la communication interculturelle se fait de plus en plus entendre. Pour d'autres, l'interculturalisme est un modèle en soi, proposé pour remplacer le multiculturalisme et remédier à tous ses maux.

### 1.1.5 Interculturalisme

Les adeptes du modèle interculturel maintiennent que le multiculturalisme est un système dans lequel différents groupes culturels ou ethniques cohabitent dans une société et y

---

<sup>90</sup> « 'an assault on national pride', 'out-of-touch nonsense' and 'spitting in the face of the British' ». Propos cités dans Harris, op.cit., p. 23.

<sup>91</sup> Grillo 2005, Parekh 1999, Touraine 1997.

<sup>92</sup> Touraine (1997), op.cit., p. 300.

<sup>93</sup> « continual interaction, engagement and civic participation, whether in social, cultural, educational, professional, political or legal spheres ». Home Office, *The New and the Old*, p. 12.



sont reconnus, mais vivent côte à côte, ont des vies parallèles et ne dialoguent pas beaucoup. Pour eux, l'interculturalisme est un modèle qui encourage des échanges entre ces différents groupes, menant à une meilleure compréhension mutuelle et par conséquent, à la diminution des préjugés et du racisme.

Dans le Livre blanc du Conseil de l'Europe sur le dialogue interculturel, *Vivre ensemble dans l'égale dignité*, l'interculturalisme est décrit comme un système qui intègre les meilleurs principes des modèles assimilationniste et multiculturaliste :

Il emprunte à l'assimilation la priorité donnée à l'individu, et au communautarisme, la reconnaissance de la diversité culturelle pour y ajouter un nouvel élément essentiel à l'intégration et à la cohésion sociale : le dialogue sur la base d'une égale dignité et de valeurs partagées<sup>94</sup>.

Une des faiblesses des deux modèles précédents, selon ce Livre blanc, était qu'ils traitaient de la question de la diversité culturelle en termes d'une dichotomie majorité-minorité(s). Un tel schéma crée une hiérarchisation des cultures, stigmatise les cultures minoritaires et a souvent comme conséquence le renforcement des stéréotypes culturels<sup>95</sup>. Cependant, le Livre blanc n'explique pas clairement comment sortir de cette dichotomie, ni comment garantir autrement cette « égale dignité » à laquelle aspiraient très certainement aussi la plupart des adeptes du multiculturalisme.

Un autre argument souvent avancé en faveur du modèle interculturel est qu'il est plus holistique dans son approche. Pour réussir, une politique de la diversité doit faire partie intégrante d'un projet de société et ne pas être rajoutée après coup, comme on le reproche au multiculturalisme. Elle doit être étroitement liée à la politique d'immigration et d'emploi, à la lutte contre la pauvreté, l'exclusion et le racisme, et à la promotion de la cohésion sociale<sup>96</sup>. La volonté de lier tous ces aspects représente une réponse aux critiques du multiculturalisme qui trouvent que la focalisation sur des questions de culture se fait aux dépens des questions d'égalité et de justice sociales.

Le politologue canadien Dimitrios Karmis décrit l'interculturalisme comme étant « sans aucun doute, la forme la plus avancée du pluralisme »<sup>97</sup>. Selon sa définition,

---

<sup>94</sup> Conseil de l'Europe, op.cit., p. 19-20. Disponible sur : [www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/White%20Paper\\_final\\_revised\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/White%20Paper_final_revised_FR.pdf) (consulté le 8 décembre 2008).

<sup>95</sup> Ibid.

<sup>96</sup> Au sujet d'une approche holistique, voir Commission des Communautés Européennes, « Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur l'immigration, l'intégration et l'emploi », CCE, Bruxelles, 2003. Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0336:FIN:FR:PDF> (consulté le 10 janvier 2009).

<sup>97</sup> Dimitrios Karmis, « Pluralism and National Identity(ies) in Contemporary Québec », in Alain Gagnon, *Québec: State and Society*, Broadview Pres, 2004, p. 79.

l'interculturalisme ne se limite pas à la pluralité ethnoculturelle, mais concerne également des cultures liées à des modes de vie ou à des conceptions du monde. De plus, il rompt avec l'idée d'une concurrence et une subordination entre des identités collectives. « D'une part, [l'interculturalisme] affirme que la plupart des individus ont des identités multiples. D'autre part, il maintient qu'aucune de ces identités ne domine suffisamment pour subordonner les autres »<sup>98</sup>. Tout en reconnaissant la diversité culturelle, cette vision évite ainsi d'enfermer des individus dans des carcans culturels. Touraine parle de l'importance du rapport entre culture du groupe et capacités des individus à assumer et à réinterpréter leur culture en société :

Lorsque l'accent est mis sur les cultures de départ et d'arrivée considérées comme des systèmes fermés ou même comme des corps de valeurs opposés, les difficultés des immigrants deviennent très grandes et souvent insurmontables [...] On devrait donc moins parler de rencontre entre des cultures et davantage d'histoire d'individus qui passent d'une situation à une autre et qui reçoivent de plusieurs sociétés et de plusieurs cultures les éléments dont sera formée leur personnalité<sup>99</sup>

Certains commentateurs estiment que le multiculturalisme et l'interculturalisme partagent un certain nombre de principes et qu'il y a peu de différence entre eux. Cependant les défenseurs de l'approche interculturelle maintiennent qu'il y a des différences essentielles entre les deux modèles. La communication entre les divers éléments au sein d'une société, qui est pour eux ce qui distingue avant tout l'interculturalisme du multiculturalisme, mène inévitablement à des changements fondamentaux et à une redéfinition de cette société<sup>100</sup>.

## 1.2 Quel modèle d'intégration pour l'Irlande ?

### 1.2.1 Une histoire d'assimilation

Jusqu'à relativement récemment, la politique envers les immigrants en Irlande était plutôt de nature assimilationniste. Avant la nette augmentation de l'immigration dans les années 1990, la législation en matière d'immigration était très restrictive et les autorités souhaitaient ne laisser rentrer dans le pays que des personnes considérées comme facilement assimilables, à savoir ceux ayant des caractéristiques similaires à la population majoritaire du pays du point de vue religieux ou culturel.

<sup>98</sup> « On the one hand, it asserts that most individuals have multiple identities. On the other hand, it maintains that none of these identities is dominant enough to subordinate the others. » Ibid., p. 80.

<sup>99</sup> Alain Touraine, *Qu'est-ce que la démocratie ?* Paris, Fayard, 1994.

<sup>100</sup> Voir par exemple Philip Watt, « An intercultural approach to integration », in *Translocations: The Irish Migration, Race and Social Transformation Review*, automne 2006, Vol. 1, No. 1, p. 154-163. Disponible sur : [www.imrstr.dcu.ie](http://www.imrstr.dcu.ie) (consulté le 23 mars 2007).

Dans les années trente et quarante, le jeune État se trouva confronté à la question d'une éventuelle arrivée de réfugiés, du fait de la fuite d'Allemagne et d'Autriche de personnes persécutées par le régime nazi. Le gouvernement voulait limiter autant que possible l'entrée de ces personnes. Lors de la conférence internationale d'Évian-les-Bains en 1938, réunie pour organiser le déplacement et la réinstallation des personnes contraintes de quitter les territoires passés sous la domination de l'Allemagne, le représentant du gouvernement irlandais déclara que son pays était fermé aux réfugiés<sup>101</sup>. L'explication donnée allait devenir le fil conducteur de la politique d'immigration irlandaise : l'Irlande était pauvre, accablée par le chômage et l'émigration, et ne pouvait accueillir des étrangers quand les Irlandais eux-mêmes étaient contraints de quitter le pays par nécessité économique. Certes, le gouvernement déplorait la souffrance des réfugiés dans le monde, mais l'Irlande n'estimait pas être en mesure de contribuer à la résolution du problème. En outre, la politique en place à l'époque visait clairement à décourager l'entrée de certaines catégories de personnes. C'était notamment le cas des Juifs, un mémorandum du ministère de la Justice de novembre 1945 déclarant ainsi :

La politique du ministère de la Justice vise à limiter l'immigration des Juifs. La richesse et l'influence de la communauté juive de ce pays semblent s'être considérablement accrues ces dernières années, et les rumeurs sur la richesse et l'influence juives sont de plus en plus courantes. Étant donné que les Juifs ne s'assimilent pas à la population locale comme les autres immigrants, toute augmentation importante de leur nombre risque d'entraîner un problème social<sup>102</sup>.

Lorsqu'en 1946, la communauté juive en Irlande demanda au gouvernement d'accepter cent enfants juifs polonais, survivants du camp de Belsen, le gouvernement, par le biais du ministère de la Justice, fit part de son inquiétude concernant la tendance des Juifs à ne pas s'assimiler, à rester entre eux et à s'identifier plutôt à la diaspora juive, représentant ainsi « un élément potentiellement perturbateur dans la vie politique et qui a par moments donné des résultats désastreux dans d'autres pays »<sup>103</sup>. Cette politique antisémite continua bien après la Guerre, comme en témoigne un mémorandum du ministère de la Justice en 1953, qui déclara :

---

<sup>101</sup> Dermot Keogh, *Jews in Twentieth Century Ireland: Refugees, Anti-Semitism and the Holocaust*, Cork University Press, 1998, p. 119.

<sup>102</sup> « It is the policy of the Department of Justice to restrict the immigration of Jews. The wealth and influence of the Jewish community in this country appear to have increased considerably in recent years, and murmurs against Jewish wealth and influence are frequently heard. As Jews do not become assimilated with the native population like other immigrants, there is a danger that any big increase in their numbers might create a social problem. » Department of the Taoiseach, « Memorandum on Policy Towards Refugees », 30 novembre 1945. Cité dans J. Anderson, « Irish Refugee Policy: historical and contemporary influences », mémoire de MA in International Relations (non-publié), Dublin City University, 1998, p. 19.

<sup>103</sup> « [...] a potential irritant in the body politic, which has led to disastrous results from time to time in other countries. » Lettre du ministère de la Justice au bureau du Premier ministre, 25 octobre 1946. Ibid, p. 20.

Dans l'administration de la loi sur les étrangers, il fut toujours reconnu dans les ministères de la Justice, de l'Industrie et du Commerce et des Affaires étrangères que la question de l'entrée d'étrangers de sang juif présente un problème spécifique et que les lois sur les étrangers furent appliquées moins libéralement en ce qui les concerne<sup>104</sup>.

Ainsi, la diversité ethnique, religieuse ou culturelle n'était pas souhaitable à l'époque, et cette réticence fut une constante dans les questions d'immigration pendant une grande partie du vingtième siècle. Après l'invasion de la Hongrie par l'Union soviétique en 1956, le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR) demanda à l'Irlande, devenue la même année signataire de la Convention de Genève, de participer à la mobilisation internationale face à cette crise en acceptant des réfugiés<sup>105</sup>. L'Irlande s'engagea à en accueillir 1 000, à condition que ceux-ci soient en bonne santé et, pour assurer leur assimilation, qu'ils répondent à des critères religieux et raciaux spécifiques (en d'autres termes, il leur fallait être catholiques et blancs)<sup>106</sup>. 530 réfugiés arrivèrent en novembre 1956 et furent hébergés dans un ancien camp militaire dans le comté de Limerick. Leur expérience fut globalement négative : isolement par rapport à la population locale, conditions de vie très difficiles dans le camp, promesses d'emploi non tenues, scolarisation aléatoire et manque d'information sur leur sort à long terme<sup>107</sup>. Face aux problèmes rencontrés avec ce premier groupe – protestations, grèves de la faim – le gouvernement irlandais décida de revenir sur son engagement initial et de ne pas accepter davantage de réfugiés hongrois. Moins de deux ans plus tard, il ne restait plus que 61 de ces réfugiés en Irlande, les autres ayant choisi de partir clandestinement pour l'Angleterre, de rentrer en Hongrie ou de participer à un projet de réinstallation au Canada organisé par les églises catholiques irlandaise et canadienne. Cet épisode de l'histoire des réfugiés en Irlande met en évidence l'absence de stratégie cohérente dans ce domaine. Il n'existait aucune politique, aucune structure pour répondre aux besoins de ces personnes une fois arrivées en Irlande, le gouvernement considérant qu'elles devaient lui être reconnaissantes du simple fait d'être accueillies dans le pays. Ward en déduit que :

Il est difficile de ne pas conclure que le gouvernement était avant tout, pour ne pas dire exclusivement, préoccupé par son image à l'étranger – par la façon dont il voulait

<sup>104</sup> « In the administration of the alien laws, it has always been recognised in the Departments of Justice, Industry and Commerce and External Affairs that the question of admission of aliens of Jewish blood presents a special problem and the alien laws have been administered less liberally in their case. » Mémoire du ministère de la Justice du 28 février 1953, cité dans Dermot Keogh, op. cit., p. 222.

<sup>105</sup> Pour un compte rendu de l'accueil des réfugiés hongrois, voir Eilis Ward, « A big show-off to show what we could do - Ireland and the Hungarian Refugee Crisis of 1956 », *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 7, 1996, p. 131-141.

<sup>106</sup> Ibid, p. 136.

<sup>107</sup> Ibid.

être perçu en tant que nouveau membre de l'ONU – plutôt que par le bien-être des Hongrois auxquels il était censé venir en aide<sup>108</sup>.

En 1973, après le coup d'état au Chili, un groupe de pression s'est formé en Irlande pour demander au gouvernement d'accepter des réfugiés de ce pays<sup>109</sup>. Ce groupe, qui avait le soutien du HCR, d'Amnesty International et de l'Ordre des Franciscains, souhaitait que l'Irlande participe comme tous les autres pays de la CEE à l'accueil de ceux qui risquaient l'emprisonnement, la torture ou la mort aux mains du nouveau régime du Général Augusto Pinochet. Le gouvernement irlandais accepta de recevoir 120 réfugiés, mais le ministre de la Justice de l'époque, Patrick Cooney, fit part de ses réserves quant à la capacité d'intégration de ces personnes. L'Irlande n'était pas aussi 'cosmopolite' que les autres pays d'Europe de l'ouest, dit-il, et par conséquent, « l'absorption d'étrangers de ce type, aussi peu nombreux qu'ils soient, pourrait s'avérer extrêmement difficile »<sup>110</sup>. Le ministre prévoyait des problèmes similaires à ceux posés, selon lui, par les réfugiés hongrois :

Les réfugiés hongrois arrivés ici en 1956 posèrent des problèmes [...] Le fait est qu'ils ne réussirent pas à s'adapter et, même quand la majorité d'entre eux partirent pour d'autres pays, les quelques personnes restantes [...] s'attirèrent continuellement des ennuis à tel point qu'un *argumentum ad misericordiam* dut être envoyé aux autorités britanniques et américaines (qui avaient déjà accueilli leur quota de réfugiés et une partie du nôtre), leur priant d'accepter de nous en 'débarrasser'.<sup>111</sup>

De plus, le fait que ces réfugiés étaient des 'marxistes' n'allait pas non plus aider leur intégration, ajouta le ministre.

L'État joua un rôle minime dans la réinstallation des Chiliens, qui furent pris en charge financièrement et logistiquement par le Comité pour les réfugiés chiliens en Irlande<sup>112</sup>,

<sup>108</sup> « It is [...] difficult to escape the conclusion that the government was primarily, if not exclusively, concerned with its prestige abroad - how it presented itself as a new member of the UN - rather than with the welfare of the Hungarians whom it sought to assist. » *Ibid.*, p. 140.

<sup>109</sup> Ce groupe s'appela d'abord le Chile Solidarity Group, puis le Committee for Chilean Refugees in Ireland.

<sup>110</sup> « the absorption of even a limited number of foreigners of this kind could prove extremely difficult ». 'Resettlement in Ireland of Refugees from Chile' (February - April 1974) National Archives of Ireland, 2005/7/445, S 19123. Cité dans Claire Healy, « 'Foreigners of this Kind': Chilean Refugees in Ireland, 1973-1990 », in *Irish Migration Studies in Latin America*, Vol. 4, No. 4, 2006, p. 223.

<sup>111</sup> « The Hungarian refugees who came here in 1956 posed problems [...]. The fact is that they failed to settle down, and even when the majority had left for other countries, the few remaining [...] were running into continual trouble to the extent that eventually an *ad misericordiam* plea had to be made to the relevant British and US authorities (who had already taken their quota and some of ours) to agree to take them 'off our hands'. » Le ministre de la Justice, Patrick Cooney, cité dans Caroline O'Doherty, « Chilean refugees feared as Communists », *Irish Examiner*, 3 janvier 2005.

<sup>112</sup> Committee for Chilean Refugees in Ireland.

avec l'aide de groupes religieux. La plupart repartirent dès que les circonstances le leur permirent. Il ne reste aujourd'hui en Irlande que quelques individus de ce groupe.

Lors d'une conférence des Nations unies à Genève en juillet 1979, le gouvernement irlandais annonça qu'il allait accepter des *boat people* vietnamiens. Cette décision fut prise, une fois de plus, à la suite de pressions de la part d'individus et d'organisations religieuses pour que l'Irlande participe à la prise en charge de ceux qui fuyaient le Vietnam. 212 réfugiés arrivèrent en 1979<sup>113</sup>, dont la plupart était des paysans et des pêcheurs d'origine très modeste et peu instruits<sup>114</sup>. Malgré l'accueil chaleureux qui leur fut réservé dans les médias, aucune mesure adaptée à la situation spécifique de ces personnes ne fut prise par les instances officielles. L'organisme national chargé de la formation professionnelle (AnCo) ne prit aucunement en compte les difficultés que posait leur adaptation culturelle et linguistique dans la conception de ses stages. Tout soutien et toute assistance matérielle, y compris des cours de langue, furent assurés par des bénévoles et des organisations religieuses. Vingt ans après leur arrivée, ces Vietnamiens rencontraient encore des difficultés d'intégration, dues notamment aux problèmes de langue, et connaissaient un taux de chômage bien supérieur à la moyenne irlandaise<sup>115</sup>.

On peut conclure que l'État, lors de l'arrivée de chacun de ces groupes, s'avéra mal préparé, négligea ses responsabilités et laissa à la société civile le soin de fournir une aide matérielle et morale aux réfugiés. De plus, aucune mesure ne fut prise pour leur assurer un bien-être à long terme, le gouvernement estimant que leur assimilation se ferait automatiquement. Jusqu'à l'arrivée d'un groupe de réfugiés bosniaques en 1992<sup>116</sup>, la question de l'intégration des immigrants ne se posait même pas, et il n'existait aucune politique d'accueil, les autorités considérant que les nouveaux arrivants devaient s'adapter par leurs propres moyens et s'assimiler autant que possible dans la société irlandaise.

---

<sup>113</sup> Avec le regroupement familial et les naissances, la population vietnamienne s'élève maintenant à environ 600 personnes.

<sup>114</sup> Pour un compte-rendu de l'arrivée et de la réinstallation des réfugiés vietnamiens, voir Freda McGovern, « Vietnamese Refugees in Ireland 1979-1989. A Case Study in Resettlement and Education », mémoire de Masters of Education (non-publié), Trinity College Dublin, 1990.

<sup>115</sup> 24 % de la population active vietnamienne était au chômage à une époque où le taux national était à moins de 10 %. Cathal O'Regan, *Report of a Survey of the Vietnamese and Bosnian Refugee Communities Living in Ireland*, Refugee Agency, 1998, p. 59.

<sup>116</sup> L'accueil des réfugiés bosniaques sera décrit dans le chapitre 3.

### 1.2.2 L'Irlande : un pays culturellement homogène ?

On entend souvent dire qu'en raison de son homogénéité culturelle dans le passé, l'Irlande fait face depuis une vingtaine d'années à une situation totalement nouvelle avec l'arrivée de nombreux immigrants. Cependant, plusieurs commentateurs tels que Ronit Lentin et Marshall Tracy contestent cette affirmation, expliquant que la diversité existait déjà étant donné la présence des minorités autochtones (les gens du voyage, les Protestants, les Juifs, notamment), mais était ignorée ou rendue invisible par une société basant ses repères sur une culture soi-disant majoritaire<sup>117</sup>. Mac Éinrí décrit la situation ainsi :

L'identité culturelle officielle de la juridiction du sud, pendant les quarante premières années de son existence, reflétait une idée dominante et unitaire de ce que c'était d'être Irlandais. [...] On estimait que différence signifiait infériorité, ou du moins, que ceux qui étaient différents devaient être isolés ou garder le silence<sup>118</sup>.

Tracy, dans son travail sur l'immigration et le racisme en Irlande, inventa l'acronyme WHISC (*White, Heterosexual, Irish, Settled, Catholic*<sup>119</sup>) pour décrire ce qui était présenté comme la norme ou l'idéal national<sup>120</sup>. Cette construction mentale ne reflétait pas la réalité sociale, mais, selon Tracy, le prototype du WHISC était devenu le 'centre invisible' dans les discours sur l'identité irlandaise, et on considérait que plus on correspondait à cette norme, plus on était Irlandais. « Ainsi, quand une discussion sur la dichotomie 'nous'/'eux' a lieu dans la société irlandaise au sujet des immigrants, des gens du voyage, de l'Europe, des réfugiés ou des demandeurs d'asile, le 'nous' fait généralement référence au WHISC »<sup>121</sup>. La diversité existait dans la société irlandaise avant l'arrivée en grand nombre des immigrants, mais étant donné qu'il s'agissait de groupes faibles numériquement, leur existence était largement ignorée dans les politiques publiques, à l'exception des gens du voyage.

---

<sup>117</sup> Voir par exemple Ronit Lentin, « Responding to the Racialisation of Irishness: Disavowed Multiculturalism and its Discontents », in *Sociological Research Online*, Vol. 5, No. 4, 2001. Disponible sur : <http://www.socresonline.org.uk/5/4/lentin.html> (consulté le 12 septembre 2008).

<sup>118</sup> « The official cultural identity of the southern jurisdiction, for the first 40 years of its existence, reflected a dominant, unitary concept of Irishness. [...] There was an underlying assumption that difference meant inferiority, or at least, that the different should be isolated or remain silent. » Piaras MacÉinrí « Cultural identity and political transformation », communication lors du colloque annuel de l'Irish Association, 11-12 octobre 2002. Disponible sur : <http://migration.ucc.ie/irishassociationpme.htm> (consulté le 20 septembre 2008).

<sup>119</sup> « Blanc, Hétérosexuel, Irlandais, Sédentaire, Catholique ».

<sup>120</sup> Marshall Tracy, « Racism and Immigration in Ireland: a comparative analysis », mémoire de MPhil in Ethnic and Racial Studies, Trinity College Dublin, 2000, p. 15.

<sup>121</sup> « Thus, when us/them debates occur in Irish society in relation to immigrants, Travellers, the EU, refugees or asylum seekers, the 'us' tends to refer to the WHISC. » Ibid.

### 1.2.3 Les gens du voyage

De toutes les minorités autochtones en Irlande, les gens du voyage constituaient le groupe le plus important numériquement et également le plus marginalisé. L'approche assimilationniste prévalut dans le discours les concernant jusque dans les années 1990 et la politique officielle consistait à encourager la sédentarisation et la 'normalisation' de leur mode de vie. Un rapport gouvernemental de 1963 sur les gens du voyage (appelés à l'époque les itinérants) déclarait notamment que « tous les efforts visant à améliorer le sort des itinérants et à gérer les problèmes créés par eux [...] doivent toujours avoir comme objectif final l'absorption des itinérants dans la société en général »<sup>122</sup>. Depuis les années 1990, cependant, le discours se modifia. En 1995, le gouvernement nomma une commission, Le Groupe de travail sur la communauté nomade (Task Force on the Travelling Community), qui comptait en son sein pour la première fois des représentants de cette communauté et qui avait pour mission de conseiller le gouvernement sur les besoins des gens du voyage et sur les moyens de promouvoir une compréhension et un respect mutuels entre populations nomade et sédentaire dans la société irlandaise<sup>123</sup>. Mais dans l'ensemble, malgré la fin d'une politique ouvertement assimilationniste et l'évolution du discours où l'on parle désormais davantage d'interculturalisme, peu de progrès furent faits dans la pratique. En matière de logement, par exemple, les aires de stationnement et les logements adaptés aux besoins des gens du voyage et à leur nomadisme sont très rares, la législation existante qui oblige les autorités à les mettre en place n'étant pas appliquée<sup>124</sup>. Les enfants des gens du voyage se voient souvent refuser l'inscription dans des écoles, sous prétexte que les établissements ne sont pas adaptés à leurs besoins. De plus, tous les indicateurs socio-économiques mettent en évidence leur exclusion : des taux de chômage, de pauvreté et de mortalité infantile plus élevés que pour le reste de la population, un niveau d'éducation, de santé et une espérance de vie bien inférieurs. Fin 2008, des associations représentant les gens du voyage lancèrent une campagne pour leur

---

<sup>122</sup> « All efforts directed at improving the lot of itinerants and at dealing with the problems created by them [...] must always have as their aim the eventual absorption of the itinerants into the general community. » Department of Social Welfare, *Report of the Commission on Itinerancy*, Dublin, Stationery Office, 1963, p. 106. Cité dans *The Travellers: Ireland's Ethnic Minority*, projet en ligne de Queen's University Belfast. Disponible sur : [www.qub.ac.uk/schools/SchoolofEnglish/imperial/ireland/travellers.htm](http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofEnglish/imperial/ireland/travellers.htm) (consulté le 15 janvier 2009).

<sup>123</sup> Pour plus de détails sur ce rapport, voir John O'Connell, « Policy Issues in Ireland », communication faite lors d'un colloque intitulé « Minority Ethnic Groups in Higher Education in Ireland » à l'Université de Maynooth, 27 septembre 1996. Disponible sur : [www.ucc.ie/heeu/Minority/oconnell.htm#4](http://www.ucc.ie/heeu/Minority/oconnell.htm#4) (consulté le 15 janvier 2009).

<sup>124</sup> Il s'agit de la loi Housing (Traveller Accommodation) Act de 1998, qui oblige les municipalités et les comtés à mettre en place, après consultation avec des représentants des gens du voyage, un plan de logement sur cinq ans.



reconnaissance en tant que groupe ethnique minoritaire<sup>125</sup> dans l'espoir que ce statut obligerait l'État à protéger leurs droits en matière de logement, d'éducation et de santé<sup>126</sup>. Cette initiative s'explique partiellement du fait que, depuis une dizaine d'années, le débat sur la diversité culturelle et ethnique semble s'intéresser principalement aux immigrants et ne pas prendre en compte la diversité interne et préexistante dans le pays.

#### *1.2.4 Vers une stratégie d'intégration*

Dans un pays à forte dominance monoculturelle catholique avec peu de minorités et un nombre insignifiant de résidents nés à l'étranger mais sans origines irlandaises, l'attitude répandue était probablement moins celle d'un rejet ou d'une exclusion nets et délibérés que celui d'un système de valeurs informellement codifié selon lequel ceux qui étaient différents connaissaient leur place<sup>127</sup>.

Avec la sécularisation progressive de la société irlandaise, ainsi que l'ouverture de l'Irlande vers le monde, la question de la place accordée aux minorités se pose de plus en plus. La réflexion en Irlande sur la diversité culturelle due à l'immigration récente mit du temps à évoluer. Pendant longtemps, quand on employait le terme 'intégration', c'était pour désigner un processus à sens unique par lequel les immigrants s'adaptaient à leur société d'accueil. Cependant, depuis quelque temps, l'intégration est considérée comme un processus à double sens, dans lequel la société d'accueil doit, elle aussi, s'adapter aux nouveaux arrivants et introduire des changements dans son organisation sociale et culturelle pour qu'ils en deviennent des membres à part entière. Le premier rapport gouvernemental de 2000 sur la question de l'intégration en Irlande, bien qu'il ne traitât que de l'intégration des réfugiés, adopta cette notion d'intégration en tant que processus à double sens. Dans l'introduction, les auteurs posaient les fondements de leur réflexion :

Comme point de départ, le groupe de travail reconnut que l'intégration doit être considérée comme un processus à double sens qui impose certains devoirs et obligations aux réfugiés et à la société d'accueil aux niveaux national et local afin de créer un environnement qui accueille les réfugiés dont la contribution à la société est valorisée.

---

<sup>125</sup> Les gens du voyage sont reconnus comme groupe ethnique au Royaume-Uni depuis 2000.

<sup>126</sup> « Petition for Ethnic Status for Travellers launched on World Human Rights Day », communiqué de presse de l'Irish Traveller Movement, 10 décembre 2008. Disponible sur : [www.itmtrav.com/Dec%20petition.html](http://www.itmtrav.com/Dec%20petition.html) (consulté le 11 décembre 2008).

<sup>127</sup> « In an overwhelming mono-cultural Roman Catholic country with few minorities and an insignificant number of foreign-born residents not of Irish extraction, the prevailing attitude was probably less one of deliberate outright rejection or exclusion than an informally codified value system whereby those who were different knew their place ». Piaras Mac Éinrí, « Immigration into Ireland: Trends, Policy Responses, Outlook », Cork, Irish Centre for Migration Studies, 2001. Disponible sur <http://migration.ucc.ie/irelandfirstreport.htm> (consulté le 12 mai 2011).

L'accent de la politique d'intégration doit être mis sur le soutien d'initiatives qui permettent de préserver l'identité ethnique, culturelle et religieuse de l'individu, tout en supprimant les obstacles qui entravent l'accès aux services généraux pour les réfugiés<sup>128</sup>.

Ils donnèrent ensuite la définition d'intégration sur laquelle se basait leur travail : « L'intégration signifie la possibilité pour un réfugié de participer autant qu'il l'estime nécessaire et souhaitable à tous les niveaux de la société, sans avoir à renoncer à sa propre identité culturelle.<sup>129</sup> » Ce rapport fut rédigé à une époque où l'arrivée en nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés était l'aspect de l'immigration irlandaise qui attirait le plus l'attention des autorités et du public, et la mission du groupe de travail était de « revoir les dispositifs visant à intégrer les personnes à qui on accorda le statut de réfugié ou la protection subsidiaire<sup>130</sup> en Irlande, y compris les structures institutionnelles appropriées pour assurer ces services, et de faire des recommandations »<sup>131</sup>. Le rapport, qui n'incluait pas les autres immigrants, faisait la distinction entre, d'une part, les réfugiés et, d'autre part, les demandeurs d'asile, dont la durée du séjour en Irlande est incertaine, puisqu'ils ne connaissent pas encore l'issue de leur demande d'asile. Selon ce rapport, ces deux groupes sont concernés par la politique d'accueil mise en place par les autorités, alors que seulement ceux auxquels le statut officiel de réfugié est accordé et sont donc certains d'être autorisés à rester, sont concernés par la politique d'intégration. Cette distinction était très controversée, puisque plusieurs groupes d'aide aux demandeurs d'asile et aux réfugiés insistaient sur le besoin de commencer le processus d'intégration dès l'arrivée de ces personnes, afin d'éviter une marginalisation à long terme.

À l'époque de ce premier rapport, l'immigration des travailleurs avait déjà commencé à prendre de l'ampleur, mais la question de leur intégration et de celle de leurs familles n'était

---

<sup>128</sup> « As a starting point the Working Group agreed that integration must be seen as a two-way process which places certain duties and obligations on refugees and on the host society at both national and community level in order to create an environment in the host society which welcomes refugees as people who have something to contribute to society. The emphasis of integration policy should be on supporting initiatives which enable the preservation of the ethnic, cultural and religious identity of the individual and at the same time remove barriers which affect refugees' ability to access mainstream services. » Interdepartmental Working Group on the Integration of Refugees in Ireland, *Integration: A Two-way Process*, Dublin, Stationery Office, 2000, p. 9.

<sup>129</sup> « Integration means the ability to participate to the extent that a person needs and wishes in all of the major components of society, without having to relinquish his or her own cultural identity. » Ibid.

<sup>130</sup> Si tous les recours officiels sont épuisés, un demandeur d'asile qui s'est vu refuser le statut de réfugié peut demander au ministre de la Justice de lui accorder « la protection subsidiaire », ce qui lui donne le droit de rester sur le territoire pour des raisons humanitaires. Cette protection, qui est à la discrétion du ministre, peut être accordée si, par exemple, il s'avère qu'un retour à son pays exposerait la personne à des menaces graves.

<sup>131</sup> « To review the arrangements for integrating persons granted refugee status or permission to remain in Ireland, including the appropriate institutional structures for the delivery of these services and to make recommendations. » Interdepartmental Working Group on the Integration of Refugees in Ireland, op.cit., p. 6.

pas considérée comme une priorité. La lecture des accords de partenariat social<sup>132</sup>, véritables baromètres des préoccupations sociales en Irlande, montre comment la question de l'immigration et de l'intégration évolua au fil des années. L'accord couvrant la période 1997 à 2000, *Partnership 2000*, ne faisait aucune mention ni de l'immigration ni de l'intégration, ce qui n'est guère surprenant étant donné que cet accord avait été négocié en 1996, quand l'immigration de masse n'avait pas encore commencé. L'accord 2000-2003, *Programme for Prosperity and Fairness*, faisait très brièvement référence aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, préconisant l'élaboration d'une « stratégie globale d'intégration » pour les uns et la mise en place d'une politique d'accueil pour les autres<sup>133</sup>. Il ne mentionnait l'immigration en général qu'une seule fois et d'un point de vue uniquement économique, en stipulant : « [u]ne politique d'immigration sera élaborée, le cas échéant, pour faire face aux besoins du marché du travail »<sup>134</sup>. Cette déclaration reflétait la pensée générale de l'époque, à savoir que l'immigration avait essentiellement une raison d'être économique, et que la question de l'intégration des travailleurs étrangers ne se posait pas, soit parce qu'on considérait qu'ils n'allaient pas s'installer définitivement dans le pays, soit parce qu'on estimait que l'intégration de personnes ayant un emploi et donc une place définie dans la société allait de soi et ne nécessitait pas de mesures spécifiques. Cependant, lors de la négociation de l'accord 2003-2005, *Sustaining Progress*, la question de l'immigration occupait une place plus importante dans le débat politique. La section intitulée « Migration et Interculturalisme » évoquait ainsi le besoin d'élaborer une politique globale sur la migration, comprenant à la fois l'immigration et l'émigration :

Elle inclura des questions sur lesquelles le gouvernement consultera les partenaires sociaux, particulièrement en ce qui concerne la migration économique et le marché du travail, les questions d'intégration, de racisme et d'interculturalisme et les questions concernant les émigrants<sup>135</sup>.

---

<sup>132</sup> Il s'agit d'une série d'accords pluriannuels signés depuis 1987 entre le gouvernement, les employeurs et les syndicats pour assurer la croissance économique dans un climat de paix sociale. Depuis 1997, le milieu associatif (ce qu'on appelle *the community and voluntary sector*) participe aux discussions générales, mais pas aux négociations salariales.

<sup>133</sup> « A comprehensive strategy for the integration of refugees, including employment and training, will be developed as quickly as possible », *Programme for Prosperity and Fairness*, Dublin, Stationery Office, 2000, p. 102.

<sup>134</sup> « Immigration policy will be developed, as appropriate, to address the needs of the labour market. ». Ibid, p. 118.

<sup>135</sup> « It will [also] incorporate issues on which the Government will consult with the social partners – specifically economic migration and the labour market, integration issues, racism and interculturalism and issues affecting emigrants. » Department of the Taoiseach, *Sustaining Progress: Social Partnership Agreement 2003-2005*, Dublin, Stationery Office, 2003, p. 26.

L'accord insistait également sur l'importance de la lutte contre le racisme sur le lieu du travail et proposait la mise en place d'un programme anti-raciste dans les écoles<sup>136</sup>. Aucune définition du terme intégration n'était donnée, puisque de tels débats ne constituent pas une priorité dans un accord de partenariat social.

Dans les années suivant la publication du rapport sur l'intégration des réfugiés, plusieurs documents officiels ou provenant d'organisations reconnues travaillant dans le domaine de l'immigration dans lesquels il était question de la politique d'immigration dans son ensemble adoptèrent une définition de la notion d'intégration, réaffirmant l'idée que la société irlandaise avait un rôle à jouer pour assurer l'accueil et l'intégration de tous les immigrants. En 2005, les auteurs du rapport tri-annuel du Conseil national économique et social (NESC), organisme dont le rôle est d'analyser la situation économique et sociale de l'Irlande puis de faire des recommandations au gouvernement, adoptèrent la définition suivante :

Le terme 'intégration' est employé dans la recherche et l'analyse politique internationales pour désigner le degré d'implication des immigrants et de leurs familles dans la vie sociale, économique, éducative, culturelle et politique du pays d'accueil. Il ne signifie pas l'assimilation. Il ne suggère pas non plus que 'l'intégration' nécessite une adaptation du seul côté des immigrants<sup>137</sup>.

Ceci traduit un refus très clair d'adopter un modèle assimilationniste. La nécessité d'adaptation de la société irlandaise est désormais un principe généralement accepté, même si le degré d'adaptation et les moyens précis pour y parvenir ne font pas nécessairement l'objet d'un consensus.

En 2006, le rapport du NESC, *Managing Migration in Ireland* était le premier document provenant d'une source officielle à étudier dans le détail la question de l'intégration de tous les immigrants. Ses auteurs reconnaissaient que le débat sur l'immigration en Irlande s'était limité jusqu'alors à des questions de croissance économique et de droit d'asile, mais qu'il était désormais nécessaire de se poser des questions fondamentales, décrites par eux comme « un choix entre l'intégration, accompagnée d'un certain nombre de concessions culturelles, et la ségrégation, accompagnée de mesures de protection culturelle »<sup>138</sup>. Les

---

<sup>136</sup> Ibid, p. 26 et p. 95.

<sup>137</sup> « The word 'integration' is used in international research and policy analysis to refer to the degree of involvement of migrants, and their families, in the social, educational, cultural and political life of the host country. It does not mean assimilation. Nor does it imply that 'integration' requires adjustment only on the side of migrants. » National Economic and Social Council, *NESC Strategy 2006: People, Productivity and Purpose*, Dublin, NESC, 2005, p. 139.

<sup>138</sup> « [a choice between] integration, coupled with cultural accommodation, and segregation, coupled with a manning of cultural defences. » Ibid, p. 147.

stratégies d'immigration existantes jusque-là y étaient décrites comme « assez rudimentaires », « essentiellement réactives » et surtout manquant de vision en ce qui concerne l'intégration<sup>139</sup>. Les auteurs du rapport soulignaient le besoin pour le gouvernement de proposer un projet stratégique pour l'immigration et l'intégration qui mobiliserait la société toute entière afin d'assurer son succès :

Pour qu'il y ait intégration, il faudra assurer que le pays adhère à une vision consensuelle de la manière dont l'intégration pourrait contribuer à un avenir dynamique, sûr et socialement cohérent en Irlande. [...] En l'absence d'une telle vision, la politique restera inévitablement fragmentée et l'intégration sera incomplète<sup>140</sup>.

Comparant la politique d'intégration à un écosystème qui doit « nourrir les rapports et inspirer les transactions qui ont lieu entre les immigrants et leurs hôtes<sup>141</sup> », les auteurs s'appuyaient sur le concept de communication interculturelle si souvent évoqué depuis quelque temps dans les divers travaux sur l'intégration, et rappelaient le rôle essentiel de la population irlandaise dans l'accueil des immigrants au niveau local. Il est certes important d'avoir des valeurs et des normes communes, disaient-ils, mais leur imposition n'assurera pas la cohésion sociale. C'est le fait de vivre ensemble et d'échanger qui créera les liens entre les gens, et le rôle du gouvernement dans la mise en place de structures facilitant cette rencontre est crucial :

Ce sont ces cadres qui créeront les frontières et les règles qui permettront à des sociétés complexes et diverses de gérer les conflits et de négocier les différences. Les instruments politiques essentiels pour déterminer ces échanges sont la politique sur l'accès à la nationalité, la politique sur le multiculturalisme et l'interculturalisme, des stratégies d'inclusion sociale ambitieuses, ainsi que des politiques contre la discrimination et pour les droits humains<sup>142</sup>.

Ainsi, une approche étroitement multiculturelle, avec ses risques de fragmentation sociale, n'était pas envisagée. Sans se prononcer ouvertement, les auteurs penchaient plutôt pour une forme de multiculturalisme éclairé ou pour une approche interculturelle.

Il fallut attendre 2008 et le rapport gouvernemental sur l'intégration, *Migration Nation*, pour que l'interculturalisme soit clairement désigné comme la stratégie la plus

---

<sup>139</sup> Ibid, p. 168.

<sup>140</sup> « For integration to occur, support will need to be built on a widely-shared vision of how integration might contribute to a dynamic, secure and socially cohesive Irish future [...] In the absence of such a vision, policy will inevitably remain fragmented and integration will be impaired. » Ibid., p. 171-172.

<sup>141</sup> « an ecosystem for nurturing the relationship and inspiring the transactions that occur between migrants and their hosts. » Ibid., p. 172.

<sup>142</sup> « It is these frameworks that create the boundaries and rules that allow complex, diverse societies to manage conflict and to negotiate differences. The critical policy instruments for shaping these exchanges are citizenship policy, multiculturalism and interculturalism policy, broad social inclusion strategies, as well as anti-discrimination and human rights policies. » Ibid., p. 173.

appropriée pour gérer la diversité culturelle en Irlande. Le rapport faisait état de plusieurs principes clés qui allaient influencer la politique sur l'intégration. Tout d'abord, ses auteurs souhaitaient que le gouvernement d'une part, et les ONG et la société civile, de l'autre, travaillent main dans la main afin d'approfondir et améliorer les perspectives d'intégration. Ensuite, ils prônaient un lien fort entre les politiques d'intégration et les mesures générales d'inclusion sociale. Pour éviter la création de communautés parallèles, voire de ghettos urbains, il fallait, selon eux, que les services publics à la disposition des immigrants soient les mêmes que ceux dont jouissent les Irlandais, plutôt que créer des services à part et ceci à la fois au niveau national et local<sup>143</sup>. Cette approche semble s'aligner sur le modèle interculturel tel qu'il est présenté dans le Livre blanc du Conseil de l'Europe.

Le mot « mainstreaming » revenait très souvent dans le rapport, pour accentuer l'importance du maintien d'un seul système pour tous. Les services publics (santé, éducation, police, justice, etc.) devaient s'adapter aux nouvelles populations, mais ne devaient pas opter pour le multiculturalisme qui mène, selon ce rapport, à la ségrégation :

Une stratégie consistant à généraliser la prestation des services aux nouvelles communautés devrait être adoptée. [...] Bien que des services spécifiques soient nécessaires dans des situations à court terme, il est important de noter que ces dimensions spécifiques n'enlèvent en rien le besoin absolu de mettre en place une approche globale de 'mainstreaming' pour les services d'intégration. Ne pas adopter une telle approche aboutira, à notre avis, à la mise en place de services séparés et par voie de conséquence des communautés à part<sup>144</sup>.

Selon ce rapport, l'intégration doit faire partie intégrante de la politique sur la cohésion sociale, plutôt que d'être une politique à part, afin d'éviter que le débat sur le sujet ne devienne une discussion ne concernant que les immigrants. Ainsi, tout programme d'inclusion sociale doit obligatoirement inclure des objectifs, des projets et des financements liés à l'intégration<sup>145</sup>. Le rapport revenait également sur l'importance de l'intégration au niveau local : « [l']intégration vit et respire, et en fait meurt, au niveau de la communauté locale »<sup>146</sup>.

---

<sup>143</sup> Office of the Minister for Integration, *Migration Nation: Statement on Integration Strategy and Diversity Management*, Dublin, Stationery Office, 2008, p. 9-10. Disponible sur <http://diversityireland.ie/Publications/upload/File/Migration%20file.pdf> (consulté le 14 décembre 2008).

<sup>144</sup> « A mainstreaming approach should be adopted to the provision of services for the new communities. [...] While targeted services will be needed in short-term situations, it should be noted that these targeting dimensions are entirely without prejudice to the absolute need for an overarching mainstreaming approach for integration services. Failure to adopt such an approach will, it is considered, result in segregated services and, in turn, segregated communities. » Ibid., p. 15-16.

<sup>145</sup> Ibid., p. 15

<sup>146</sup> « Integration lives and breathes, and indeed dies, at the level of community ». Ibid., p. 22.

### 1.2.5 La politique européenne et l'intégration

Les politiques d'intégration en Irlande doivent également prendre en compte la politique européenne. Bien que chaque pays membre reste souverain en matière d'immigration et d'intégration, le débat au niveau européen prend de plus en plus d'importance. En novembre 2004, à l'initiative de la présidence néerlandaise, le Conseil européen adopta, au sujet de l'intégration, une série de principes de base communs à tous les pays membres, reconnaissant l'intégration comme un processus à double sens (principe 1). Les immigrants doivent respecter les valeurs fondamentales de l'UE (principe 2), et faire des efforts pour acquérir, avec l'aide des autorités si nécessaire, des connaissances linguistiques et culturelles dans leur pays d'accueil (principe 4). La société d'accueil, pour sa part, doit faciliter l'intégration des immigrants notamment par le travail (principe 3) et l'éducation (principe 5), et leur accorder l'accès aux institutions et aux biens et services publics et privés sur un pied d'égalité avec les ressortissants nationaux et d'une manière non discriminatoire (principe 6). L'interaction et le dialogue interculturel entre les immigrants et les ressortissants nationaux doivent être encouragés (principe 7) et la participation des immigrants au processus démocratique facilitée (principe 9). La pratique des différentes cultures et religions est garantie par la Charte des droits fondamentaux (principe 8). Le principe 10 confirme l'approche holistique de l'intégration, en soulignant l'importance d'un « recentrage des politiques et des mesures d'intégration dans toutes les politiques pertinentes et à tous les niveaux de l'administration et des services publics »<sup>147</sup>. Ces principes furent accueillis favorablement dans l'ensemble, même si certains critiquent le fait qu'ils ne concernent officiellement que les ressortissants extracommunautaires, ignorant ainsi toute la migration ayant lieu au sein même de l'Union européenne. Le rapport gouvernemental *Migration Nation* déclarait clairement que ces principes de base communs sur l'intégration adoptés au niveau européen eurent et auront une influence importante sur l'élaboration d'une politique d'intégration en Irlande<sup>148</sup>.

<sup>147</sup> Commission européenne, *Programme commun pour l'intégration : Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne*, COM (2005) 389 FINAL, Bruxelles, Commission européenne, septembre 2005, p. 5-12. Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:FR:PDF> (consulté le 2 janvier 2009).

<sup>148</sup> « [The EU Member States] have published a set of Common Basic Principles of Integration and these principles are slowly being adopted in one form or another by Member States. As already mentioned, they have been, and continue to be, a major influence in Irish integration developments. » Office of the Minister for Integration, op.cit., p. 30.

### 1.2.6 À la recherche d'une nouvelle voie

Nous avons peu d'expérience pour nous guider à l'heure où nous cherchons à répondre à des défis sociétaux considérables en quelques années, par rapport à d'autres pays pour lesquels cette expérience remonte à des générations. D'autre part, cela veut dire que nous sommes dans la position unique de pouvoir nous inspirer de l'expérience d'autres sociétés et de leur gestion de cette question difficile. Bien que ce soit peu rassurant pour nous, d'autres pays, dont plusieurs pays membres de l'UE, continuent à remettre en question et à réévaluer leurs politiques d'intégration<sup>149</sup>.

L'un des leitmotivs du discours du gouvernement irlandais est que le pays doit éviter les erreurs commises ailleurs et trouver une nouvelle voie en n'empruntant à l'assimilation et au multiculturalisme que les éléments positifs. Peu de temps après la création en 2007 d'un ministère chargé de l'intégration, le ministre d'État, Conor Lenihan, déclara :

Il est essentiel que le débat en Irlande ne soit pas limité par ce que j'appellerais la philosophie tolérante toxique d'un côté et la philosophie intolérante toxique de l'autre. Nous avons déjà trouvé une voie médiane entre les philosophies européenne et américaine en matière de politique sociale et économique. Une stratégie similaire est possible en matière de politique d'immigration par le biais d'un juste milieu entre les excès du modèle multiculturel et les excès du modèle assimilationniste. Il en va de notre intérêt stratégique, politique, économique et de notre réputation de réussir notre politique d'immigration, là où tant d'autres pays ont échoué. Cela ne nous est pas impossible, nous pouvons y parvenir<sup>150</sup>.

Cependant, les déclarations gouvernementales sont parfois contradictoires. Un mois auparavant, ce même ministre avait dit au sujet d'une polémique sur l'interdiction du port d'un turban par un policier réserviste Sikh :

Si nous devons prendre l'intégration au sérieux, les personnes qui viennent ici doivent comprendre notre façon de faire les choses. Lorsque le Président et les ministres se rendent au Moyen-Orient, ils acceptent les exigences culturelles du pays et de la

<sup>149</sup> « [...] we have little experience to draw upon as we seek to respond to enormous societal challenges in as many years as other countries have had generations. On the other hand, it means that we are in a unique position to draw upon the wisdom of other societies in handling this difficult issue. Although it is a matter of poor comfort to us, other countries, including many in the European Union, are still regrouping and re-evaluating their integration policies. » Extrait du discours du ministre de la Justice, Michael McDowell, au colloque « Integration Policy – Strategies for a cohesive society », le 1<sup>er</sup> février 2007. Disponible sur [www.justice.ie/en/JELR/Pages/SP07000410](http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/SP07000410) (consulté le 12 mai 2011).

<sup>150</sup> « It is vital that the debate in Ireland is not hemmed in by what I would call the toxic liberal position and the toxic illiberal position with regard to migration. The country has already pursued a middle way between European and American approaches to social and economic policy. A similar strategy is possible with migration policy by having a mid-way point between the excesses of the multicultural model and the excesses of the assimilationist model. We have a strategic, political, economic and reputational interest in getting migration right, where so many other countries have not got it right. It's not beyond us to do this and get it right. » Discours du ministre d'État, Conor Lenihan, lors de l'ouverture d'un colloque organisé par Trinity Immigration Initiative à Trinity College Dublin. Cité dans Ruadhán Mac Cormaic, « Lenihan supports 'mid-way' strategy on migration », *Irish Times*, 25 septembre 2007.



culture dans lesquels ils se trouvent. C'est la même chose en ce qui concerne l'Irlande<sup>151</sup>.

Le ministre des Affaires étrangères alla encore plus loin sur le même sujet en parlant ouvertement d'assimilation :

Il est important que les personnes qui viennent dans notre pays s'assimilent à notre culture et à nos propres normes. À mon avis, plutôt que de cantonner les gens dans des organisations, il vaudrait beaucoup mieux qu'ils fassent partie du système [...] Il est important que tout en progressant, nous fassions en sorte de tirer des leçons des erreurs des autres sur la question de l'intégration<sup>152</sup>.

On peut se demander si l'usage du terme 'assimilation' reflétait ici l'opinion d'un ministre bien informé sur les questions d'intégration et de diversité culturelle ou bien s'il s'agissait d'un manque de compréhension de la distinction entre les différents termes liés à ces questions. Nous verrons dans les chapitres suivants que le discours politique sur l'immigration et l'intégration en Irlande est parfois confus, voire même contradictoire. Néanmoins, ces déclarations montrent clairement que les autorités veulent éviter les problèmes soulevés par le multiculturalisme tel qu'il fut pratiqué en Grande-Bretagne. Il en est de même avec le modèle d'intégration français. Fin 2005, à l'occasion des émeutes dans les banlieues en France, nombreux étaient ceux qui mettaient en garde contre les risques de voir se développer une situation similaire en Irlande dans l'avenir, si le pays n'évitait pas les erreurs françaises en se dotant d'une politique d'intégration efficace<sup>153</sup>. Ainsi l'approche irlandaise de l'intégration est souvent définie par ce qu'elle n'est pas : ni multiculturaliste, ni assimilationniste.

Le rapport *Migration Nation* mettait en garde contre l'adoption telle quelle d'un modèle d'intégration d'un autre pays, étant donné la spécificité irlandaise :

En appliquant [de tels] modèles internationaux, il faut surtout prendre en compte que l'intégration a lieu dans le contexte très spécifique de la culture et de la tradition, du système juridique, de l'histoire de l'immigration, des pratiques d'admission, du profil

<sup>151</sup> « If we are to take integration seriously, people who come here must understand our way of doing things. When the President and Ministers travel to the Middle East, they accept cultural requirements of the country and the culture they are operating in. It is a vice versa situation with regard to Ireland. » Cité dans Fionnan Sheahan, « Sikh member of the Reserve is banned from wearing turban », *Irish Independent*, 13 août 2007.

<sup>152</sup> « It is important that people who come to our country have to assimilate into our own culture and our own norms in society. I think that rather than sectionalise people within organisations, it's far better that they would form part of that system. [...] It's important, as we move forward, to ensure we learn from the mistakes of others in relation to the whole issue of integration. » Le ministre des Affaires étrangères, Dermot Ahern, cité dans Carl O'Brien, « Gardaí deny turban ban is based on race or religion », *Irish Times*, 24 août 2007.

<sup>153</sup> Par exemple la déclaration du ministre des Affaires sociales, Séamus Brennan: « We don't have a choice. [...] If we don't have integration policies that work, then we will rue the day that we did not. We will have the problem that the French had. » Cité dans Mark Henessy, « Brennan warns of French-style race riots », *Irish Times*, 27 décembre 2006.

religieux et du système de valeurs partagées de chaque pays. Ceci ne signifie pas qu'il n'y a pas de leçons à apprendre, mais elles doivent être rigoureusement filtrées afin de tenir compte de telles différences. Ne pas en tenir compte entraînera des comparaisons non valides et des politiques d'intégration défaillantes<sup>154</sup>.

Nous analyserons le discours et la politique d'intégration irlandaise de ces dernières années afin d'établir dans quelle mesure il y a une spécificité irlandaise, et de voir dans quelle mesure le modèle interculturel prôné depuis un certain nombre d'années fut adopté. Les déclarations vont dans ce sens, mais il conviendra d'examiner si la rhétorique se transforma en réalité en ce qui concerne les attitudes et les pratiques du gouvernement et des représentants de l'État travaillant dans le domaine de la politique de l'immigration et de l'intégration. Nous tenterons d'établir dans quelle mesure les politiques mises en œuvre par le gouvernement et les autorités locales s'inscrivent dans la lignée de l'intégration comme processus à double sens.

Le ministre de la Justice en 2007, Michael McDowell, était conscient du lien entre les différents aspects de la politique d'immigration et d'intégration et le besoin de cohérence entre eux. « Je reconnais les liens décisifs entre les domaines de l'immigration, des visas, de l'asile et de l'intégration. Les actions dans chacun de ces domaines influent sur les autres »<sup>155</sup>. Il rajoutait :

Toute modification de nos lois sur l'immigration est une modification du paysage de l'intégration. Les politiques sur l'accès à la nationalité, le regroupement familial, la détermination du statut légal lié au droit d'accès aux services publics, sont toutes des facteurs dans la construction de politiques d'intégration réussies<sup>156</sup>.

Dans son article « Immigration, Citizenship, Multiculturalism: Exploring the Links »<sup>157</sup>, Will Kymlicka emploie une métaphore où l'immigration, l'accès à la nationalité et le multiculturalisme sont comme les trois pieds d'un tabouret. La solidité du tabouret dépend de la solidité de chacun des trois pieds : si l'un des pieds est faible, les gens commencent à se douter des deux autres pieds, et inversement, la confiance en un pied peut générer une attitude positive envers les deux autres. Au Canada, par exemple, Kymlicka constate que les

<sup>154</sup> « In applying such international models, the most important consideration to be taken into account is that integration takes place in the very specific context of individual cultures and traditions, legal systems, immigration histories, admission practices, religious profiles and shared value-systems. This is not to say that lessons cannot be learned, but such lessons must be strictly filtered to allow for such differences. Failure to take this into account will result in invalid comparisons and faulty integration policies. » Office of the Minister for Integration, op.cit., p. 29.

<sup>155</sup> « I acknowledge the critical links between the immigration, visa, asylum and integration areas. Activities in all of these areas affect the others ». Extrait du discours du ministre de la Justice, Michael McDowell, au colloque « Integration Policy – Strategies for a cohesive society », le 1<sup>er</sup> février 2007.

<sup>156</sup> « Changes to our immigration laws are changes to the integration landscape. Policies on citizenship, family reunification, determination of legal status linked to rights of access to services – all are factors in building successful integration policies. ». Ibid.

<sup>157</sup> Kymlicka, op.cit., p. 195-208.

inquiétudes de la population concernant la politique sur l'accès à la nationalité sont désamorcées par les politiques proactives et positives de l'État sur l'immigration et le multiculturalisme. En comparaison, il trouve qu'en Grande-Bretagne, bien qu'il existe de facto de nombreux exemples de politiques multiculturelles au niveau des institutions politiques et publiques, il manque un engagement visible et fort de la part du gouvernement vis-à-vis de l'immigration et du multiculturalisme. Par conséquent, en revenant à l'image du tabouret, ces deux pieds ne rassurent pas ceux qui s'inquiètent au sujet de la politique sur la nationalité, ce qui explique que des politiques qui ne provoquèrent guère de controverse au Canada furent l'objet de beaucoup plus de réticences en Grande-Bretagne. Il reviendrait donc aux autorités irlandaises d'essayer de créer un consensus au niveau de ces trois aspects de la question, afin de faciliter le processus d'intégration.

Le ministre de la Justice, dans le discours cité plus haut, posa la question de savoir si l'intégration était uniquement un projet gouvernemental et répondit clairement par la négative. Il déclara que « c'est l'affaire de tout le monde parce que tout le monde est directement impliqué au niveau de leur communauté local – et c'est là que l'intégration réussit ou échoue »<sup>158</sup>. Il décrivit la dimension psychologique et culturelle du processus d'intégration, où il s'agissait de « changer les cœurs et les esprits »<sup>159</sup>. Le rapport *Migration Nation* soulignait également l'importance des échanges entre la population autochtone et les immigrants<sup>160</sup>, ainsi nous examinerons la distribution des rôles entre l'État et la société civile dans l'accueil et l'intégration de ces derniers. Les ONG et les associations travaillant avec ou pour les immigrants de toutes sortes, que ce soit au niveau national ou local, avec le soutien du gouvernement ou bien en opposition avec celui-ci, jouèrent un rôle primordial dans l'accueil et l'intégration des immigrants. Il convient de définir dans quelle mesure leur contribution fut le résultat d'un choix délibéré de la part des autorités de travailler main dans la main avec la société civile et de laisser agir des groupes sur le terrain, ou bien si les actions de ces groupes palliaient les manquements de l'État dans la mise en place d'une politique d'accueil des immigrants.

Il est indéniable que la population irlandaise est davantage exposée à d'autres cultures aujourd'hui, mais cette exposition a-t-elle changé les mentalités ou s'agit-il simplement de ce

---

<sup>158</sup> « It is everybody's business because everybody is involved directly at the level of their community – which is where integration succeeds or fails. » Extrait du discours du ministre de la Justice, Michael McDowell, au colloque « Integration Policy – Strategies for a cohesive society », le 1<sup>er</sup> février 2007.

<sup>159</sup> « ...it is about changing hearts and minds ». Ibid.

<sup>160</sup> Office of the Minister for Integration, op.cit., p. 22.

que Clive Harris<sup>161</sup> appelle le « multiculturalisme de boutique » (souvent appelé le multiculturalisme des « saris, samosas and steel bands »<sup>162</sup>) où certains aspects de la culture de l'Autre sont familiers comme la cuisine ethnique<sup>163</sup>, la musique du monde, la culture populaire, par exemple, mais où cette connaissance reste superficielle et se limite à un désir de consommer ce qui est exotique<sup>164</sup> ? Peut-on dire que l'Autre est accepté et inclus en Irlande aujourd'hui ? La société irlandaise change-t-elle suite aux échanges avec l'Autre ? Ces questions seront étudiées dans les chapitres suivants.

### 1.3 Conclusion

Pour l'Irlande comme pour d'autres pays, l'immigration représente un défi majeur, celui d'essayer d'intégrer d'autres personnes, avec leurs traditions et leurs cultures, dans un paysage existant qui a sa propre histoire, sa culture, son héritage. Cette intégration a lieu dans la vie économique, sociale, culturelle et politique. Si l'intégration est bien un processus à double sens, elle ouvre la société vers l'extérieur et entraîne des changements dans la façon dont elle se définit. Dans la réorganisation qui s'ensuit, il s'agit de concilier le besoin d'unité et le respect de la diversité, de cultiver dans la population à la fois un sentiment d'appartenance et une volonté d'accepter et de respecter les différences culturelles. C'est un défi redoutable auquel aucun pays ne réussit vraiment à répondre jusque là. Même les grands pays d'immigration d'Europe que sont la Grande-Bretagne et la France n'eurent qu'un succès limité, et se posent des questions sur leurs modèles d'intégration. Ils font face en même temps aux demandes croissantes de reconnaissance et d'égalité venant de leurs minorités et la pression de certaines parties de la population de limiter l'immigration, voire même de fermer les frontières. L'Irlande, pays d'émigration devenu dans l'espace de quelques années pays d'immigration, se trouve confrontée au même défi, et dans les chapitres qui suivent, nous allons décrire et analyser comment elle tente de le relever.

---

<sup>161</sup> Harris, op.cit., p. 13-34.

<sup>162</sup> Grillo, op.cit., p. 11.

<sup>163</sup> En 2001, le ministre britannique des Affaires étrangères, Robin Cook, a cité le fait que le poulet tikka masala était le plat préféré des Britanniques comme preuve que le pays avait réussi le défi du multiculturalisme. Cité dans Steve Spencer, *Race and Ethnicity: Culture, Identity and Representation*, New York, Routledge, 2006, p. 207.

<sup>164</sup> Harris, op. cit., p. 17.



## CHAPITRE 2

### QUI SONT LES IMMIGRANTS ? ETUDE DÉMOGRAPHIQUE

#### 2.0 Introduction

L'histoire de l'Irlande en tant que pays d'émigration est bien connue et a fait l'objet de nombreuses études<sup>165</sup>. Entre 1841 et 1971, la population passa de plus de 6,5 millions<sup>166</sup> à 2,9 millions d'habitants, une chute s'expliquant principalement par un taux d'émigration élevé dû dans un premier temps à la Famine, puis plus généralement à une conjoncture économique défavorable. L'Irlande connut des soldes migratoires négatifs<sup>167</sup> jusqu'au milieu des années 1990, à l'exception d'une courte parenthèse dans les années 1970, lors d'une reprise économique temporaire, période pendant laquelle les immigrants furent plus nombreux que les émigrants pour la première fois depuis la création de l'État. Cependant cette situation, due essentiellement au retour de nombreux Irlandais et leurs familles partis travailler à l'étranger, notamment aux États-Unis et en Grande-Bretagne, dans les années 1950 et 1960, s'inversa à nouveau dans les années 1980, décennie marquée par une crise économique, un taux de chômage très élevé<sup>168</sup> et un solde migratoire négatif de 208 000<sup>169</sup>.

Ce n'est qu'au milieu des années 1990 que le nombre d'immigrants devint, de manière régulière, plus important que le nombre de ceux qui quittaient le pays.

---

<sup>165</sup> Voir l'étude bibliographique de David Fitzpatrick, *Irish Emigration 1801-1921*, Dublin, Economic and Social History Society of Ireland, 1984, voir aussi Robert Kennedy, *The Irish: Emigration, Marriage and Fertility*, Berkeley, University of California Press, 1973 et Mary Daly, *The Slow Failure: Population Decline and Independent Ireland 1920-1973*, Madison WI, University of Wisconsin Press, 2006.

<sup>166</sup> Ce chiffre correspond à la population des 26 comtés de la République d'Irlande. Source : Mary Daly, op.cit., p. 329. Selon l'historien Joe Lee, les chiffres pour la période avant la famine sont sous-estimés. Joe Lee, « On the accuracy of pre-Famine censuses », in L.M. Clarkson & J.M. Goldstrom (éds), *Irish Population, Economy and Society: Essays in honour of the Late K.H. Connell*, Oxford, Clarendon Press, 1981, pp.37-56.

<sup>167</sup> Le solde migratoire net d'un pays représente la différence entre l'émigration et l'immigration.

<sup>168</sup> Le taux de chômage en 1984 et 1985 était de 16,8 %.

<sup>169</sup> Paul Sweeney (Conseiller économique, Irish Congress of Trade Unions – ICTU) « The Irish Experience of Economic Lift-off », conférence à Montréal à l'occasion de la Présidence irlandaise de l'UE, 27 mai 2004. Disponible sur : [www.ictu.ie/html/news/briefcase/celtic\\_tiger.pdf](http://www.ictu.ie/html/news/briefcase/celtic_tiger.pdf) (consulté le 15 septembre 2005).

Tableau 2.1 : Immigration, émigration et solde migratoire en Irlande 1987-2010<sup>170</sup>

Année <sup>171</sup>	Immigrants	Émigrants	Solde migratoire
1987	17 200	40 200	-23 000
1988	19 200	61 100	-41 900
1989	26 700	70 600	-43 900
1990	33 300	56 300	22 900
1991	33 300	35 300	-2 000
1992	40 700	33 400	7 400
1993	34 700	35 100	- 400
1994	30 100	34 800	-4 700
1995	31 200	33 100	-1 900
1996	39 200	31 200	8 000
1997	44 500	25 300	19 200
1998	46 000	28 600	17 400
1999	48 900	31 500	17 300
2000	52 600	26 600	26 000
2001	59 000	26 200	32 800
2002	66 900	25 600	41 300
2003	60 000	29 300	30 700
2004	58 500	26 500	32 000
2005	84 600	29 400	55 100
2006	107 800	36 000	71 800
2007	109 500	42 200	67 300
2008	83 800	45 300	38 500

Les Irlandais retournant au pays sont comptabilisés dans les chiffres de l'immigration. Bien que leur nombre ait crû régulièrement depuis 1987, atteignant les 27 000 en 2002, leur part relative dans le montant total de l'immigration diminua. Ils représentaient 65 % des immigrants pendant la période 1990-1992, environ 48 % à la fin des années 1990, 33 % pour la période 2002-2004<sup>172</sup> et 9 % en 2005-2008<sup>173</sup>. Par conséquent, les étrangers, surtout ceux

<sup>170</sup> Les chiffres pour 2007 et 2008 sont des estimations. Central Statistics Office, *Population and Migration Estimates*, avril 2011. Disponible sur : [www.cso.ie/releasespublications/documents/population/current/popmig.pdf](http://www.cso.ie/releasespublications/documents/population/current/popmig.pdf) (consulté le 20 mai 2011).

<sup>171</sup> Les chiffres sont calculés d'avril à avril chaque année.

<sup>172</sup> Chiffres du Central Statistics Office (CSO) présentés dans Martin Ruhs, *Managing the immigration and employment of non-EU nationals in Ireland*, Dublin : The Policy Institute TCD, 2005, p. 110.

qui ne sont pas originaires de l'Europe des Quinze, représentent depuis 2000 la majorité des immigrants (voir Tableau 2.2).

Tableau 2.2 : L'immigration vers l'Irlande 1999-2008 par région géographique <sup>174</sup>

Nationalité	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Irlandaise	26 700	24 800	26 300	27 000	17 600	16 700	18 500	18 900	20 000	16 200
Britannique	8 200	8 400	9 000	7 400	9 100	7 400	8 900	9 900	5 900	7 000
Reste de l'UE-15 <sup>175</sup>	6 900	8 200	6 500	8 100	8 800	13 300	9 300	12 700	10 400	8 600
UE-12 <sup>176</sup>	-	-	-	-	-	-	34 100	49 900	52 700	33 700
États-Unis	2 500	2 500	3 700	2 700	2 100	2 300	2 100	1 700	2 800	2 000
Reste du monde	4 500	8 600	13 600	21 700	22 400	18 800	11 600	14 700	17 800	16 300
<i>Total</i>	<i>48 800</i>	<i>52 500</i>	<i>59 100</i>	<i>66 900</i>	<i>60 000</i>	<i>58 500</i>	<i>84 500</i>	<i>107 800</i>	<i>109 600</i>	<i>83 800</i>

Ces chiffres recouvrent plusieurs catégories d'immigrants, chacune ayant son statut et ses particularités. Ce chapitre se propose donc de définir et de décrire ces différentes catégories, afin de comprendre la nature de cette immigration et de définir les différentes populations présentes aujourd'hui sur le sol irlandais.

Les données statistiques, bien que plus accessibles aujourd'hui qu'il y a quelques années, ne sont pas disponibles pour toutes les catégories et pour toutes les années. Dans son rapport de 2006 sur la migration en Irlande, l'Organisation Internationale pour la Migration met en évidence les problèmes de fragmentation des données sur l'immigration. Les bases de données des différents ministères chargés de recueillir des informations concernant les étrangers en Irlande étant incompatibles, il n'existe aucun bilan global de la situation<sup>177</sup>. En

<sup>173</sup> Pour des études sur ces Irlandais retournant au pays, voir la bibliographie compilée par le groupe de recherche *Narratives of Migration and Return*, basé à University College Cork, disponible sur son site : <http://migration.ucc.ie/nmr/bibliography.html> (consulté le 10 avril 2009).

<sup>174</sup> Source : Pour 1999-2003 : Central Statistics Office (CSO), *Population and Migration Estimates*, Dublin, Stationery Office, 2004 ; pour 2003-2008 : Central Statistics Office (CSO), *Population and Migration Estimates*, Dublin, Stationery Office, 2008.

<sup>175</sup> Suite à l'élargissement de l'Union européenne, et pour distinguer entre les différents groupes au sein de l'Union (avec différents droits concernant l'accès au marché du travail notamment), l'on parle généralement de l'UE-15 pour désigner les quinze pays déjà membres avant 2004, de l'UE-10 pour désigner les dix pays dont l'adhésion date de mai 2004 (et même parfois de l'UE-8 pour désigner ces mêmes pays sans Malte et Chypre), et enfin de l'UE-12 pour désigner les pays de l'UE-10 plus la Bulgarie et la Roumanie, dont l'adhésion date de janvier 2007.

<sup>176</sup> Voir note précédente.

<sup>177</sup> International Organisation for Migration/National Economic and Social Council, *Managing Migration in Ireland: A Social and Economic Analysis*, Dublin, NESO, 2006, p. 12.



effet, les méthodes de calcul diffèrent parfois d'une source officielle à une autre<sup>178</sup> : les populations ou les périodes étudiées ne sont pas les mêmes, les catégories sont définies différemment, et dans certains cas, une même source donne différents chiffres dans différents tableaux<sup>179</sup>. Par conséquent, pour notre étude démographique, l'extraction des données ne peut donner des résultats exacts. Il convient néanmoins de présenter le plus fidèlement possible une situation démographique en pleine transformation.

## 2.1 Les demandeurs d'asile et les réfugiés

Bien que ne représentant qu'une minorité des immigrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés<sup>180</sup> constituèrent tout au long de la décennie 1990-2000 la partie la plus visible de l'immigration en Irlande. Leur arrivée et leur installation firent l'objet d'une attention particulière, tant de la part des autorités de l'État et du milieu politique que de la part de l'opinion publique et des médias.

En tant que signataire<sup>181</sup> de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, également appelée Convention de Genève, l'Irlande est tenue d'accueillir et d'assurer la prise en charge de plusieurs catégories de réfugiés. Les plus nombreux sont les demandeurs d'asile, des individus qui arrivent sur le territoire irlandais par leurs propres moyens et qui doivent déposer un dossier dans l'espoir de se voir accorder le statut de réfugié. Selon l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Genève, un réfugié est une personne qui

craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays<sup>182</sup>.

---

<sup>178</sup> Le CSO et les ministères chargés des différents aspects de l'immigration (le ministère de la Justice pour les demandes d'asile, le ministère de l'Entreprise, du commerce et de l'emploi pour l'octroi des visas et des permis de travail, et le ministère des Affaires sociales pour l'octroi des numéros de sécurité sociale) pour les sources d'état ; le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), l'Irish Refugee Council et diverses études reconnues par les autorités, pour les autres sources.

<sup>179</sup> Par exemple, le ministère de la Justice, source de nombreuses données, modifie ses chiffres d'une année à l'autre, suite, selon toute probabilité, à une erreur de calcul corrigée plus tard.

<sup>180</sup> Bien que le terme 'réfugié' couvre stricto sensu tous ceux qui fuient leur pays pour chercher protection ailleurs, les deux termes 'demandeur d'asile' et 'réfugié' sont employés par les instances internationales et les différents pays pour différencier entre celui qui n'en est qu'au stade de la demande de protection (demandeur d'asile) et celui qui, suite à l'examen de son dossier par les autorités, est reconnu comme ayant effectivement besoin de protection et qui se voit accorder le statut officiel de réfugié.

<sup>181</sup> L'Irlande signe la Convention lors de son adhésion aux Nations Unies en 1956.

<sup>182</sup> Le texte intégral de cette Convention se trouve sur le site du HCR au [www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/o\\_c\\_ref\\_fr.htm](http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/o_c_ref_fr.htm) (consulté le 20 septembre 2005).

Un demandeur d'asile doit donc apporter la preuve de cette persécution dans son dossier et lors d'un entretien avec les autorités qui examinent sa demande de protection. Il est pris en charge par l'État jusqu'à l'issue de la procédure.

Il existe également des programmes encadrés par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) pour la protection temporaire ou la réinstallation définitive de groupes de personnes qui ne remplissent pas nécessairement les critères de la Convention de Genève cités ci-dessus, mais qui peuvent se trouver dans des situations de crise humanitaire. Il peut s'agir par exemple de civils ayant été contraints de fuir leur foyer pour échapper à un conflit armé, à des violations des droits humains ou à des catastrophes naturelles. Avant les années 1990, la grande majorité des réfugiés sont arrivés en Irlande dans le cadre de ces programmes de protection du HCR, que nous décrirons dans la section suivante.

### 2.1.1 *Les programmes de protection du HCR*

Des groupes de personnes, appelées *Programme refugees*<sup>183</sup>, furent invités par le gouvernement à venir en Irlande à la suite d'une demande humanitaire de la part du HCR. Dès leur arrivée, on leur accorda collectivement le statut de réfugié, sans que les autorités ne se prononcent sur les cas individuels. L'Irlande accueillit ainsi 512 Hongrois<sup>184</sup> après l'invasion de la Hongrie par l'Union Soviétique en 1956 et 120 Chiliens en 1973 lors de la chute du régime de Salvador Allende et l'arrivée au pouvoir du Général Pinochet<sup>185</sup>. Mais, comme nous l'avons déjà vu, étant donné qu'il n'y eut aucune politique officielle, aucune structure pour subvenir aux besoins de ces personnes une fois arrivées en Irlande, la plupart d'entre elles repartirent vers d'autres destinations dès que les circonstances le leur permirent.

Les premiers *Programme refugees* à s'installer de façon définitive en Irlande furent des réfugiés vietnamiens. En 1979, l'État irlandais accepta de prendre en charge un groupe de

---

<sup>183</sup> La distinction entre les deux catégories de réfugiés en Irlande, les *Programme refugees* (des réfugiés venus en groupe dans le cadre d'un programme de protection du HCR) et les *Convention refugees* (des personnes demandant l'asile à leur arrivée en Irlande et à qui, à la suite de l'examen de leur dossier, est accordé le statut de réfugié conformément à la Convention de Genève) n'existant pas en France, les termes anglais seront employés ici.

<sup>184</sup> L'Irlande s'était engagée à en accueillir 1 000 en tout, mais face aux problèmes rencontrés avec ce premier groupe, elle décida de revenir sur son engagement initial et de ne pas en accepter davantage. Pour une analyse de l'accueil des réfugiés hongrois, voir Eilis Ward, « A big show-off to show what we could do - Ireland and the Hungarian Refugee Crisis of 1956 », *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 7 (1996), pp. 131-141.

<sup>185</sup> Sur l'accueil des Chiliens, voir Claire Healy, « 'Foreigners of this kind': Chilean refugees in Ireland, 1973-1990 » in *Irish Migration Studies in Latin America*, Vol. 4, No. 4, octobre 2006, pp. 221-229.

212 boat people<sup>186</sup>. Dès leur arrivée, on leur accorda les mêmes droits qu'aux ressortissants irlandais en matière d'accès à l'éducation, à la santé, au logement et à l'emploi. Bien que la plupart de ces réfugiés fussent des paysans et des pêcheurs d'origine très modeste et peu instruits, aucune mesure adaptée à leur situation spécifique ne fut prise par les instances officielles irlandaises. Tout soutien et toute assistance matérielle, y compris des cours de langue, furent assurés par des bénévoles et des organisations religieuses. En 1991, un an avant l'arrivée des *Programme refugees* bosniaques, l'Agence pour les réfugiés<sup>187</sup> fut créé. Ce n'est qu'avec la création de cet organisme gouvernemental sous l'égide du ministère des Affaires étrangères que l'État commença à élaborer une politique d'accueil digne de ce nom<sup>188</sup>. Plus de vingt ans après leur arrivée, ces Vietnamiens rencontraient encore des difficultés d'intégration, dues notamment aux problèmes de langue, et connaissaient un taux de chômage bien supérieur à la moyenne irlandaise<sup>189</sup>. Néanmoins, peu d'entre eux sont repartis. Avec le regroupement familial (entre 1979 et 2000) et les naissances, cette communauté, installée surtout à Dublin, représentait en 2000 plus de 800 personnes (voir tableau 2.3). En 1998, 25 % étaient en âge d'être scolarisés et 50 % faisaient partie de la population active.<sup>190</sup>

---

<sup>186</sup> Pour un compte rendu de l'arrivée et de la réinstallation des réfugiés vietnamiens, voir Freda McGovern, « Vietnamese Refugees in Ireland 1979-1989. A Case Study in Resettlement and Education », mémoire de Masters of Education (non publié), Trinity College Dublin, 1990. Voir aussi Vera Sheridan, « With loneliness and satisfaction: tracing the path of cross-cultural adaptation by members of the Vietnamese community in Ireland », thèse de doctorat (non-publiée), Dublin City University, 2005.

<sup>187</sup> Refugee Agency.

<sup>188</sup> Cette politique d'accueil sera décrite dans le chapitre 3.

<sup>189</sup> En 1997, 24 % de la population active vietnamienne était au chômage à une époque où le taux national était à moins de 10 %. Cathal O'Regan, *Report of a Survey of the Vietnamese and Bosnian Refugee Communities Living in Ireland*. Dublin : Refugee Agency, 1998, p. 59.

<sup>190</sup> Ibid, p. 10.

Tableau 2.3 : Programme d'accueil des Vietnamiens : 1979 – mars 2000 (fin du programme)<sup>191</sup>

Année	Arrivées	Regroupement familial	Naissances	Décès	Départ vers pays tiers	Total en Irlande
1979	212		1	(0)	(4) Royaume-Uni	209
1980			16	(1)	(4) Royaume-Uni	220
1981		36	7	(2)	(0)	261
1982		20	12	(0)	(3) France	290
1983		12	13	(0)	(6) Australie (1) Canada	308
1984		8	10	(1)	(1) Vietnam	324
1985		7	10	(2)	(3) Canada (1) Royaume-Uni	335
1986		4	12	(2)	(9) Royaume-Uni (1) États-Unis	339
1987		3	8	(2)	(32) Royaume-Uni (1) États-Unis	315
1988		58	10	(2)	(11) Royaume-Uni (1) États-Unis (1) Canada	368
1989		47	9	(2)	(12) Royaume-Uni (5) Canada (2) États-Unis	403
1990		19	9	(3)	(1) États-Unis	427
1991		15	9	(3)	(8) Royaume-Uni	440
1992		10	10	(0)	(6) Royaume-Uni (1) États-Unis (1) Allemagne (1) Chine (1) Australie	450
1993		38	15	(2)	(1) Danemark	500
1994		32	11	(2)	(10) Royaume-Uni (4) États-Unis (1) Canada	526
1995		30	12	(1)	(4) États-Unis (2) Royaume-Uni	561
1996		18	10	(4)	(7) États-Unis (1) France	577
1997		21	8	(2)	(0)	604
1998		4	8	(0)	(0)	616
1999		180	0	(1)	(0)	795
2000		29	0	(1)	(0)	823
<b>Total</b>	<b>212</b>	<b>591</b>	<b>200</b>	<b>(33)</b>	<b>(147)</b>	<b>823</b>

<sup>191</sup>Source : Site de la Reception and Integration Agency (Ministère de la Justice) [www.ria.gov.ie/integration/programme\\_refugees/vietnamese\\_programme/](http://www.ria.gov.ie/integration/programme_refugees/vietnamese_programme/) (consulté le 10 septembre 2005).

Après l'arrivée en 1985 d'un petit groupe de 26 *Programme refugees* iraniens de foi bahaïe<sup>192</sup>, ce fut au tour des Bosniaques d'être accueillis dans le cadre des *Programme refugees*, suite à des discussions entre tous les pays membres de l'Union européenne sur la mise en place d'une réponse adéquate à la situation en ex-Yougoslavie. Un premier groupe de 178 Bosniaques arriva en septembre 1992 et le programme d'accueil se poursuivit jusqu'en mars 2000. Un programme de regroupement familial fut mis en place en 1993 pour permettre l'entrée en Irlande de leurs conjoints, leurs enfants célibataires, leurs parents, leurs frères et sœurs célibataires, ainsi que tout autre membre de la famille qui, pour des raisons humanitaires, était considéré comme nécessitant l'asile en Irlande. En 1995, le gouvernement décida d'accepter 250 réfugiés bosniaques supplémentaires, ainsi que des membres de leurs familles. Le premier groupe arriva en décembre 1995 et d'autres suivirent en 1996 et 1997. Outre ces réfugiés et leurs familles, des évacués sanitaires, blessés lors de la guerre en ex-Yougoslavie, furent pris en charge et transportés en Irlande afin que des soins leur soient prodigués. Ces blessés, dont la plupart restèrent en Irlande une fois rétablis, furent souvent accompagnés par un ou plusieurs membres de leur famille<sup>193</sup>. La communauté bosniaque représentait en 2000 environ 1 200 personnes, dont la plupart habitaient à Dublin (voir tableau 2.4). Selon une étude publiée en 1998<sup>194</sup>, 20 % étaient en âge d'être scolarisés et 55 % en âge de travailler.

---

<sup>192</sup> La foi bahaïe naquit d'un mouvement de réforme sociale et morale lancé en Perse au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle. Pour plus d'informations sur la persécution dont firent l'objet les Bahaïs en Iran, voir « Le lent étranglement de la communauté bahaïe en Iran » de Henri Tincq, *Le Monde* 29 novembre 1998. Disponible sur [www.bahai.fr/IMG/pdf/Le\\_lent\\_etraglement\\_-\\_Le\\_Monde\\_29.11.98.pdf](http://www.bahai.fr/IMG/pdf/Le_lent_etraglement_-_Le_Monde_29.11.98.pdf) (consulté le 15 mars 2006).

<sup>193</sup> Ce groupe de blessés et de leurs familles représente 16 % de la population bosniaque. O'Regan, op.cit., p. 10.

<sup>194</sup> Ibid.

Tableau 2.4 : Programme d'accueil des Bosniaques : septembre 1992 à mars 2000 (fin du programme)<sup>195</sup>

Année	Arrivées	Regroupement familial	Naissances	Décès	Rapatriement <sup>196</sup>	Départ vers pays tiers	Total en Irlande
1992	178		2	(0)	(0)	(3) États-Unis	177
1993	13	67	4	(0)	(1)	(0)	260
1994	9	101	9	(2)	(0)	(2) Australie (1) Hongrie	374
1995	80	95	12	(1)	(12)	(10) États-Unis (1) Italie (2) Royaume-Uni (5) Pays Bas	530
1996	83	97	9	(1)	(74)	(5) Inconnu	639
1997	89	105	16	(1)	(41)	(0)	807
1998	3	92	13	(0)	(6)	(1) Japon	908
1999	0	276	7	(2)	(18)	(1) États-Unis	1 170
2000	0	53	0	(7)	(12)	(4) Canada	1 200
Total	455	886	72	(14)	(164)	(35) (dont 2 nés en Irl.)	1 200

Tout comme les Vietnamiens, ces réfugiés bosniaques et leurs familles eurent, dès leur arrivée, accès au marché de l'emploi, à l'éducation et la formation, aux soins et aux prestations sociales sur la même base que les ressortissants irlandais.

En mars 1999, le gouvernement irlandais annonça sa décision d'accueillir des Kosovars ayant fui les conflits dans leur pays et se trouvant dans des camps de réfugiés en Macédoine. Entre mai et juin de la même année, 1 032 Kosovars arrivèrent en Irlande et furent installés dans plusieurs centres d'hébergement en dehors de Dublin. Ils furent rejoints par la suite par 31 personnes admises dans le cadre du programme de regroupement familial<sup>197</sup>. Contrairement aux programmes précédents, les Kosovars furent accueillis dans le cadre d'un programme de protection temporaire, dont la durée fut fixée à une année,

<sup>195</sup>Source : Site de la Reception and Integration Agency (Ministère de la Justice) [www.ria.gov.ie/integration/programme\\_refugees/bosnian\\_programme/](http://www.ria.gov.ie/integration/programme_refugees/bosnian_programme/) (consulté le 10 septembre 2005).

<sup>196</sup> Les chiffres pour les rapatriements sont les chiffres nets. Par exemple, en 1996, 85 personnes furent rapatriées, dont 11 revinrent par la suite en Irlande selon les dispositions du programme de rapatriement. Rapatriement net pour 1996 = 74.

<sup>197</sup> Ceci s'appliquait au conjoint ou au partenaire non marié, aux enfants et, sous certaines conditions, à d'autres membres de la famille.

prorogeable tant que la situation au Kosovo ne permettait pas le retour sûr et dans la dignité des personnes déplacées. Pendant leur séjour en Irlande, on accorda aux bénéficiaires de cette protection temporaire presque tous les mêmes droits que ceux dont bénéficient les ressortissants irlandais : le droit d'exercer une activité professionnelle, l'accès à des cours de formation professionnelle et au soutien nécessaire en matière d'aide sociale, de subsistance et de soins médicaux. L'accès au système éducatif pour les enfants mineurs était également garanti. Les Kosovars ne pouvaient cependant pas bénéficier de logements sociaux ou d'allocations de logement dans le cas où ils quittaient leur centre d'hébergement pour emménager dans un logement du parc locatif privé.

En août et septembre 1999, quelques mois seulement après leur arrivée en Irlande, l'Agence pour les réfugiés proposa à un membre de chaque famille la possibilité de faire un aller-retour au Kosovo pour faire un bilan de la situation avant de prendre une décision définitive sur un éventuel retour au pays<sup>198</sup>. À l'époque, ceux qui décidèrent de rentrer reçurent une prime d'aide au retour de 600 £ par adulte et 300 £ par enfant<sup>199</sup>. Cependant, la majorité des personnes décidèrent d'attendre de voir si la paix au Kosovo allait durer et si la situation était vraiment stable. Le programme de rapatriement définitif eut lieu au cours de l'été 2000, quand la plupart des réfugiés acceptèrent une prime d'aide au retour de 5 000 £ par adulte et 2 000 £ par enfant<sup>200</sup> proposée par le gouvernement irlandais et retournèrent au Kosovo pour reconstruire leur vie. En acceptant cette prime, les réfugiés renonçaient à la possibilité de revenir en Irlande par la suite. Seuls 144 Kosovars demandèrent à rester en Irlande. En février 2001, on leur accorda ce droit.

Tableau 2.5 : Programme d'accueil des Kosovars : septembre 1999 à juin 2001 (fin du programme)<sup>201</sup>

Année	Arrivées	Regroupement familial	Naissances	Décès	Rapatriements <sup>202</sup>	Départs vers pays tiers	Total en Irlande
1999	1032	15	13	(1)	(221)	(0)	838
2000	0	16	23	(1)	(735)	(0)	141
2001	0	0	3	(0)	(0)	(0)	144
Total	1032	31	39	(2)	(956)	(0)	144

<sup>198</sup> Ces vols, baptisés *Look and See flights* furent intégralement financés par l'Agence pour les réfugiés

<sup>199</sup> Il s'agit de livres irlandaises. Équivalent à environ 760 € par adulte et 380 € par enfant.

<sup>200</sup> Équivalent à environ 6 350 € par adulte et 2 540 € par enfant.

<sup>201</sup> Source : Site de la Reception and Integration Agency (Ministère de la Justice) [www.ria.gov.ie/integration/programme\\_refugees/kosovar\\_programme/](http://www.ria.gov.ie/integration/programme_refugees/kosovar_programme/) (consulté le 20 septembre 2005).

<sup>202</sup> Les chiffres pour les rapatriements sont les chiffres nets.

Depuis 2000, l'Irlande, comme 17 autres pays, participe également à un programme de protection et de réinstallation permanente coordonné par le HCR pour accueillir également un quota annuel de réfugiés (appelé *Quota refugees*) sélectionnés et envoyés par le HCR. Comme les *Programme refugees* qui les précédaient, ils représentent des cas spéciaux qui ne remplissent pas nécessairement les critères de la Convention de Genève mais sont, pour la plupart, originaires de pays en guerre ou en situation de grande instabilité. Ils bénéficient dès leur arrivée des mêmes droits que les ressortissants irlandais et peuvent aussi faire une demande de regroupement familial.

Tableau 2.6 : Programme de protection et de réinstallation permanente <sup>203</sup>

Année	Nombre admis
1998-2004	223
2005	115
2006	184
2007	114
2008	200
<b>Total</b>	<b>836</b>

Après n'avoir reçu entre 1998 et 2004 qu'un total de 223 personnes, soit une dizaine de réfugiés par an, accompagnés des membres directs de leurs familles, le ministre de la Justice annonça en juin 2005 que, suite à une demande émanant du HCR, le nombre de personnes ainsi accueillies allait passer à 200 par an<sup>204</sup>. Depuis le début de ce programme, des groupes de réfugiés arrivèrent de nombreux pays dont l'Afghanistan, le Libéria, la République Démocratique du Congo, la Tchétchénie, l'Iran<sup>205</sup>, l'Irak, le Rwanda, le Soudan, la Somalie et la Birmanie<sup>206</sup>.

<sup>203</sup> Source : Reception and Integration Agency, disponible sur : [www.ria.gov.ie/integration/programme\\_refugees](http://www.ria.gov.ie/integration/programme_refugees) (consulté le 20 septembre 2005).

<sup>204</sup> « Minister announces increase in refugee resettlement quota », communiqué de presse du ministère de la Justice, le 8 juin 2005. Disponible sur <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/SP07000170> (consulté le 30 décembre 2008).

<sup>205</sup> Par exemple, un groupe de 22 Kurdes iraniens arrivèrent en Irlande en novembre 2004, puis environ 200 en 2006. Source : Mary Fitzgerald. « In the queue for a better life ». *Irish Times*, 15 avril 2006. La plupart de ces Kurdes avaient fui l'Iran après la révolution islamique en 1979 pour se réfugier en Irak, puis avaient essayé de gagner la Jordanie lors de l'invasion de l'Irak par les troupes alliées en 2003. Ils se trouvaient dans des camps près de la frontière jordanienne.

<sup>206</sup> Une centaine de réfugiés birmans arrivèrent en décembre 2007 et s'installèrent dans le comté de Mayo. Voir Ruadhán Mac Cormaic, « Mayo a home from home for Burmese refugees », *Irish Times*, 29 décembre 2007. 78 Birmans supplémentaires étaient attendus en mars 2009. Ruadhán Mac Cormaic, « 78 Burmese refugees to be resettled in Ireland », *Irish Times*, 16 février 2009.



### 2.1.2 Les demandeurs d'asile

Contrairement aux *Programme refugees* et aux *Quota refugees*, qui sont pris en charge depuis leur pays ou depuis un camp de réfugiés dans un pays limitrophe, un demandeur d'asile arrive en Irlande par ses propres moyens et cherche à obtenir sur place le statut de réfugié conformément à la Convention de Genève. Sa demande doit être déposée auprès du ministère de la Justice<sup>207</sup> qui instruit le dossier avant de reconnaître ou non sa qualité de réfugié. Jusqu'au début des années 1990, le nombre de demandes d'asile en Irlande ne dépassa jamais les 50 par an<sup>208</sup>. À partir de 1996, et jusqu'en 2002, ce chiffre connut une progression extrêmement rapide, avant de diminuer progressivement entre 2002 et 2005, pour se stabiliser ensuite autour de 4 000 demandes par an.

Tableau 2.7 : Demandes d'asile 1992-2008<sup>209</sup>

Année	Nombre de demandes d'asile
1992	39
1993	91
1994	362
1995	424
1996	1 179
1997	3 883
1998	4 624
1999	7 724
2000	10 938
2001	10 325
2002	11 634
2003	7 900
2004	4 766
2005	4 323
2006	4 314
2007	3 985
2008	3 866

<sup>207</sup> Le nom complet de ce ministère est le ministère de la Justice, de l'égalité et des réformes législatives (Department of Justice, Equality and Law Reform).

<sup>208</sup> Néanmoins, ce nombre est artificiellement bas à cause de la tendance des autorités chargées de l'immigration dans le passé à refuser parfois l'entrée au pays à ceux qui se présentaient aux aéroports, et de les obliger à repartir par le même avion, en violation de la Convention de Genève qui exige que toute demande soit examinée avant décision. Ceci fut notamment le cas des passagers cubains ou russes voyageant dans les vols Moscou-La Havane de la compagnie soviétique Aeroflot, qui faisaient escale à l'aéroport de Shannon. En 1993, le Comité européen pour la prévention de la torture constata ce fait lors d'une visite d'inspection de l'aéroport de Shannon et exprima sa crainte que l'Irlande ne respecte pas le principe de non-refoulement, en refusant l'entrée sur le territoire à des individus ayant besoin de protection. Source : Siobhán Mulally, *Manifestly Unjust: A Report on the Fairness and Sustainability of Accelerated Procedures for Asylum Determinations*, Dublin, Irish Refugee Council, 2001, p. 19.

<sup>209</sup> Source : Office of the Refugee Applications Commissioner (ORAC), ministère de la Justice. Disponible sur : [www.orac.ie/pages/Stats/statistics.htm](http://www.orac.ie/pages/Stats/statistics.htm) (consulté le 2 mars 2009).

L'augmentation très rapide entre 1996 et 2002 était due à plusieurs facteurs. Le nombre de demandeurs d'asile en Europe, resté relativement stable tout au long des années 1980, s'accrut en conséquence de la chute du mur de Berlin, de la guerre dans les Balkans et des nombreux conflits interethniques en Afrique. Tous ces changements commencèrent à se faire sentir en Irlande vers le milieu des années 1990 lorsque le durcissement de la législation sur les réfugiés au Royaume-Uni, en France et en Espagne poussa les demandeurs d'asile à aller vers d'autres pays de l'Union européenne. De plus, depuis la fermeture progressive des frontières européennes à l'immigration régulière dans les années 1970 et 1980, la seule manière d'entrer pour qui cherchait de meilleures conditions économiques, mais qui ne fuyait pas nécessairement la persécution, était de passer par la demande d'asile. La complexité des procédures d'examen des demandes d'asile en Irlande et la lenteur des décisions furent un facteur d'attraction incontestable pour l'immigration économique. L'État n'était pas préparé à cette augmentation soudaine dans les années 1995-2000, et le ministère de la Justice, chargé de l'application de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, manquait de ressources pour faire son travail de manière efficace. Les retards dans le traitement des dossiers de demande d'asile pouvaient aller jusqu'à trois ou quatre ans, ce qui semblait insupportable à une personne attendant une réponse positive, mais arrangeait ceux dont les demandes n'étaient pas nécessairement bien fondées, leur permettant de rester en Irlande, percevoir des droits, éventuellement travailler au noir, ceci pendant plusieurs années avant que leur demande ne soit refusée. Avec le temps, il devenait de plus en plus difficile de les expulser du territoire. Cette situation contribua certainement à faire de l'Irlande l'une des destinations préférées dans l'Union européenne pendant quelques années. Pour la période de 2000 à 2002, la République d'Irlande reçut 33 055 demandes d'asile, soit, pour un pays qui comptait environ 3,8 millions d'habitants, 8,7 demandeurs d'asile pour mille habitants, la plaçant en deuxième position dans l'Union européenne derrière l'Autriche (10,6) pour le nombre de demandes par habitant<sup>210</sup>.

Le nombre de demandes d'asile est en recul dans toute l'Europe depuis 2002 (-18 % en moyenne) et cette baisse se fit particulièrement ressentir en Irlande. Plusieurs facteurs contribuèrent à cette situation sur le plan national. Premièrement, les autorités adoptèrent des mesures ayant pour objectif de restreindre en amont l'arrivée des demandeurs d'asile. Étant donné qu'un grand nombre d'entre eux débarquaient dans le port irlandais de Rosslare en

---

<sup>210</sup> A titre comparatif, le Royaume-Uni, qui arrivait en tête de l'Union européenne en ce qui concerne le nombre absolu de demandes d'asile (29 % de toutes les demandes dans l'UE en 2002), avait fait état de 5,1 demandes pour 1 000 habitants, par rapport à 3/1 000 pour l'Allemagne et 2,4/1 000 pour la France pendant la même période. Source: Statistiques du HCR, disponibles sur : [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) (consulté le 20 avril 2003).

provenance du Havre ou de Cherbourg, des policiers irlandais furent envoyés en France à partir de 2001 pour empêcher d'éventuels migrants de monter à bord des ferries. Des membres de la police de l'immigration (Garda National Immigration Bureau) furent également postés dans les aéroports de Paris et d'Amsterdam, et une loi adoptée en 2003<sup>211</sup> permet de condamner les compagnies aériennes et maritimes transportant des personnes qui ne sont pas en possession de papiers leur autorisant l'entrée sur le territoire irlandais à une amende allant jusqu'à 3 000 €. De plus, des contrôles accrus mis en place à partir de 2001 à la frontière avec l'Irlande du Nord et dans les principaux aéroports et ports maritimes entre l'Irlande et la Grande-Bretagne réduisirent considérablement les arrivées en provenance du Royaume-Uni<sup>212</sup>. Auparavant, il était relativement facile de se déplacer entre les deux pays sans papiers d'identité grâce à l'accord de libre circulation<sup>213</sup>. D'après le Conseil irlandais pour les réfugiés<sup>214</sup>, la réduction des demandes d'asile est également due au fait que l'Irlande attirait, en plus de ceux qui fuyaient la persécution, ceux qui cherchaient une porte d'entrée vers le Royaume-Uni<sup>215</sup>. Une fois leur demande d'asile déposée en Irlande, ils disparaissaient pour rentrer clandestinement au Royaume-Uni. Le renforcement des contrôles des deux côtés limite considérablement ce type de mouvement aujourd'hui.

Par ailleurs, le changement de régime pour l'accueil des demandeurs d'asile à partir de 2000<sup>216</sup>, à savoir l'obligation de vivre dans des centres d'accueil et la fin des allocations de logement et d'un certain nombre d'aides, fit de l'Irlande une destination moins attirante que durant la période 1997 à 2000. Les accords de rapatriement signés entre l'Irlande et la

---

<sup>211</sup> Il s'agit de la Loi de l'Immigration (Responsabilisation des transporteurs) de 2003, qui sera analysée dans le chapitre 4.

<sup>212</sup> La multiplication de ces contrôles, qui avaient pour objectif d'empêcher l'arrivée de ces personnes, commença en 2001 lors de la crise de la fièvre aphteuse. Les autorités voulaient également empêcher tout transport de bétail venant du Royaume-Uni où l'épidémie faisait des ravages. Puis une opération intitulée « Operation Gull » fut mise en place en 2004 pour contrôler les frontières entre les deux pays, réunissant la police de l'immigration irlandaise (Garda National Immigration Bureau), le ministère irlandais des Affaires sociales et l'agence britannique des contrôles des frontières et de l'immigration (British Border and Immigration Agency - BIA). Cette opération est toujours en vigueur.

<sup>213</sup> L'accord sur la zone de voyage commune (Common Travel Area Agreement) de 1946 permet aux ressortissants irlandais et britanniques de se déplacer entre les deux pays sans papiers ou autre pièce d'identité. Pour une description juridique détaillée de cet accord, voir Brian Ingoldsby (juriste au ministère de la Justice), « Regular migration to Ireland », communication du 14 mai 2002 à un colloque organisé par The Incorporated Law Society intitulé « Rights to reside in Ireland ». Article disponible sur le site du ministère de la Justice à [www.justice.ie/80256E010039C5AF/vWeb/flJUSQ5XTLYA-en/\\$File/regularmigrationtoireland.pdf](http://www.justice.ie/80256E010039C5AF/vWeb/flJUSQ5XTLYA-en/$File/regularmigrationtoireland.pdf) (consulté le 30 août 2005).

<sup>214</sup> Irish Refugee Council (IRC), une ONG irlandaise.

<sup>215</sup> « Ireland was, up until two years ago, as much a country of transit for asylum seekers as a country of destination. » Peter O'Mahony (directeur de l'IRC), 'Morning Ireland', RTE Radio 1, (28 septembre 2005).

<sup>216</sup> Ce changement est décrit en détail dans le chapitre 3.

Roumanie (en 2000)<sup>217</sup> et le Nigéria (en 2002) purent également dissuader les ressortissants de ces pays, qui représentaient à eux deux environ la moitié des demandes d'asile, puisque les expulsions se font plus rapidement qu'avant. En mars 2002, des accords similaires furent signés avec la Pologne et la Bulgarie<sup>218</sup>. L'introduction en 2003 d'une procédure accélérée d'examen des demandes d'asile<sup>219</sup> émanant des ressortissants de « pays sûrs », c'est-à-dire des pays considérés par les autorités irlandaises comme ne présentant aucun risque particulier de persécution<sup>220</sup>, découragea ceux qui espéraient rester en Irlande au moins quelques années pendant l'examen de leur dossier. Les demandes d'asile des ressortissants du Nigéria, bien que ce pays ne soit pas considéré comme un pays sûr, font également l'objet d'une procédure accélérée. Ceci a pour but, selon le ministère de la Justice, de traiter les nombreux dossiers considérés comme « manifestement infondés » et d'expulser les déboutés d'asile avant même qu'ils ne s'installent et s'intègrent dans le pays<sup>221</sup>.

Depuis 2002, un nombre important de personnes (environ 4 000 par an) se voient refuser l'entrée dans le pays et sont renvoyées immédiatement ou après une courte période de prison. Le Conseil irlandais pour les réfugiés s'inquiète de cette nouvelle tendance : les autorités n'autorisent pas la présence dans les aéroports et les ports d'observateurs indépendants souhaitant s'assurer que de telles pratiques ne contreviennent pas au droit d'asile<sup>222</sup>.

Le jugement de la Cour Suprême de janvier 2003<sup>223</sup>, selon lequel les parents étrangers d'un enfant irlandais n'ont pas automatiquement droit à une autorisation de séjour, est considéré comme un facteur supplémentaire expliquant la réduction des demandes d'asile depuis quelques années.

Jusqu'en 2000, les informations émanant du ministère de la Justice au sujet de la population de demandeurs d'asile étaient extrêmement limitées. Nationalité, sexe, âge, tout était considéré comme confidentiel. À titre d'exemple, une liste des nationalités des demandeurs d'asile, 96 en tout, fut publiée en 1999, mais sans précision sur le nombre de

---

<sup>217</sup> Depuis l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'UE début 2007, leurs ressortissants peuvent circuler librement dans tous les pays membres, mais n'ont pas libre accès au marché du travail irlandais, contrairement aux ressortissants des 10 pays ayant rejoint l'UE en 2004. Ils ne peuvent déposer une demande d'asile qu'en des circonstances exceptionnelles.

<sup>218</sup> Voir note précédente.

<sup>219</sup> Selon cette procédure, les dossiers sont examinés en première instance en 15 à 20 jours.

<sup>220</sup> La liste établie en 2003 comprenait des 10 futurs nouveaux membres de l'UE, ainsi que la Bulgarie et la Roumanie. La Croatie et l'Afrique du Sud y furent ajoutées en décembre 2004.

<sup>221</sup> Déclaration du ministre de la Justice, Michael McDowell, 'News at One', RTE Radio 1, 25 avril 2005.

<sup>222</sup> Christine Newman « Fall in asylum requests 'due to numbers turned away' », *Irish Times*, 5 janvier 2004.

<sup>223</sup> L'affaire connue sous le nom de « L & O Case » est décrite dans le chapitre 4.

personnes originaires de chaque pays. Depuis 2001, cependant, la transparence est de rigueur. Face aux nombreuses critiques sur sa mauvaise gestion des demandes d'asile, le ministère de la Justice octroya plus de moyens au bureau chargé du traitement des dossiers de demandes d'asile, les délais furent raccourcis et un meilleur système de recueil des données fut mis en place. Le Bureau du commissaire des demandes d'asile (ORAC)<sup>224</sup>, qui dépend du ministère de la Justice, publie sur son site<sup>225</sup> des informations détaillées et mises à jour tous les mois sur les demandeurs d'asile, ainsi que sur la gestion des dossiers (délais, résultats etc.). Il est désormais possible d'établir un profil de ces milliers de personnes arrivées en Irlande depuis 1995, grâce au recoupement des données de l'ORAC et du HCR. Jusqu'en 2008, les Nigériens formèrent le premier groupe de demandeurs d'asile, suivis des Roumains. Les ressortissants des pays de l'ex-URSS (Moldavie, Ukraine, Russie et Géorgie) constituèrent un flux assez important, tout comme ceux des pays d'Afrique (République Démocratique du Congo, Algérie, Somalie et Sierra Leone).

Tableau 2.8 : Principales origines géographiques des demandeurs d'asile 1996-2008<sup>226</sup>

	1996-2005 (67 300)	2006 (4 314)	2007 (3 985)	2008 (3 866)	Total (79 465)
Nigéria	21 378	1 038	1 028	1 009	24 453
Roumanie	11 282	289			11 571
Moldavie	3 000	*	133	*	≥ 3 133
Rép. Dém. du Congo	2 777	109	149	*	≥ 3 035
Ukraine	1 499	*	*	*	≥ 1 499
Russie	1 470	*	*	*	≥ 1 470
Algérie	1 601	*	*	*	≥ 1 601
Somalie	1 628	161	144	*	≥ 1 933
Irak	751	215	285	203	1 454
Géorgie	727	172	174	181	1 254
Pakistan	591	167	185	237	1 180
Chine	561	139	259	180	1 139
Serbie et Monténégro	1 335	*	*	*	≥ 1 335
Sierra Leone	799	*	*		≥ 799
Autres	17 901	2 024	1 628	2 056	≤ 23 609

<sup>224</sup> Office of the Refugee Applications Commissioner (ORAC).

<sup>225</sup> Adresse du site de l'ORAC : [www.orac.ie](http://www.orac.ie). L'Office dépend du ministère de la Justice.

<sup>226</sup> Sources : Statistiques du HCR et de l'ORAC combinées. En deçà de 100 individus, les statistiques pour un pays ne sont pas données.

Selon les chiffres pour 2001-2007, les demandeurs d’asile, majoritairement des hommes (57 %), étaient âgés, pour 62,1 % d’entre eux, de 18 à 35 ans :

Tableau 2.9 : Age des demandeurs d’asile 2001-2007<sup>227</sup>

0-5 ans	11,6 %
6-17 ans	12,0 %
18-25 ans	23,2 %
26-35 ans	38,9 %
36-45 ans	11,3 %
46 ans et plus	3,0 %

De telles informations sont très utiles pour les services sociaux, les services de santé, les écoles et tous ceux qui s’occupent de l’installation des demandeurs d’asile. Les besoins en services, les compétences linguistiques, les codes et les comportements culturels de certaines populations peuvent être mal connus, et toute information permettant une meilleure planification de leur accueil et de leur intégration, que ce soit pour un court ou un long séjour, est essentielle.

Pour ces demandeurs d’asile, il existe plusieurs issues possibles à la demande déposée à leur arrivée dans le pays. Ceux qui parviennent à établir, dans leur dossier et lors de leur entretien avec un fonctionnaire de l’ORAC, l’office au sein du ministère de la Justice chargée de l’examen des dossiers en première instance, qu’ils risquent d’être persécutés dans leur pays du fait de leur race, leur religion, leur nationalité, leur appartenance à un certain groupe social ou leurs opinions politiques, se voient accorder le statut de ‘réfugié conventionnel’ (celui qui satisfait les critères de la Convention de Genève)<sup>228</sup>. Ce statut leur donne le droit de rester indéfiniment dans le pays et de bénéficier des mêmes droits que les ressortissants irlandais. Ceux dont la demande d’asile est rejetée en première instance ont la possibilité de former un recours devant le Tribunal d’appel des réfugiés<sup>229</sup>. Selon les chiffres du HCR, entre 1996 et 2007, 8 609 personnes se virent accorder le statut de réfugié, dont 4 096 en 1<sup>ère</sup> instance et 4 513 en appel. En 2007, le pourcentage des demandes ayant reçu une réponse favorable était d’environ 10 % en première instance et de 17,7 % en appel. Le chiffre en première instance chuta à moins de 1,5 % en 2010, le taux le plus bas de l’UE, alors que le taux moyen était de

<sup>227</sup> Source : ORAC. Disponible sur le site [www.orac.ie/pages/Stats/statistics.htm](http://www.orac.ie/pages/Stats/statistics.htm) (consulté le 3 janvier 2009).

<sup>228</sup> *Convention refugee* en anglais.

<sup>229</sup> Refugee Appeals Tribunal (RAT).

27 %<sup>230</sup>. Le comité de l'ONU contre la torture exprima son inquiétude face à des taux si faibles. Lors d'une réunion au sujet de l'état des droits humains en Irlande, un membre de ce comité déclara ainsi : « Au fur et à mesure que votre économie décline, vous devenez plus draconiens contre les immigrants – et peut-être même contre les réfugiés »<sup>231</sup>. Le gouvernement se défendit affirmant que la plupart des demandes étaient infondées.

Dès que sa demande d'asile est acceptée officiellement, un réfugié peut faire une demande de regroupement familial<sup>232</sup>. Entre 1<sup>er</sup> janvier 2001 et la fin 2008, 3 160 dossiers furent déposés, représentant 7 069 personnes. Les chiffres concernant les regroupements familiaux avant cette date ne sont pas disponibles, mais étant donné que la plupart des réfugiés arrivèrent en Irlande après 1998, et n'obtinrent une réponse définitive à leur demande d'asile que deux ou trois ans plus tard, nous pouvons supposer que la majorité des demandes de regroupement familial furent déposées à partir de 2001. Environ 5 % de ces dossiers étaient encore en instance fin 2008, mais les autres avaient été traités et 6 786 personnes avaient obtenu l'autorisation de venir s'installer en Irlande<sup>233</sup>. Les nationalités les plus représentées sont celles du Nigéria, de la République Démocratique du Congo, du Soudan, de la Somalie et de l'Irak. Dès leur arrivée en Irlande, les membres de la famille bénéficient des mêmes droits que les réfugiés.

Selon un rapport de l'ONG Service d'information pour les réfugiés<sup>234</sup>, les informations concernant les droits d'un réfugié au regroupement familial sont difficilement accessibles et ne sont pas claires ; la procédure est compliquée et manque de transparence ; les documents exigés (preuves de parenté tels que des certificats de naissance et de mariage, preuves de la scolarité des enfants etc.) sont difficiles, voire impossibles, à fournir pour des réfugiés venus, pour la plupart d'entre eux, de pays qui sont soit en guerre, soit en situation de grande instabilité ; et la procédure coûte cher<sup>235</sup> pour un réfugié qui a généralement de très faibles

<sup>230</sup> Jamie Smyth, « Refugee recognition rate draws concern », *Irish Times*, 25 mai 2011.

<sup>231</sup> « As your economy declines, you are becoming more drastic against migrants – maybe you are becoming more drastic against refugees ». Luis Gallegos Chiriboga, member du comité des Nations unies contre la torture, cite dans Jamie Smyth, op.cit.

<sup>232</sup> Un réfugié peut demander d'être rejoint par son époux, ses enfants mineurs célibataires et par ses parents dans le cas d'un réfugié mineur. Le regroupement familial pour d'autres personnes à charge (grands-parents, parents, frères, sœurs, enfants, petits-enfants, pupilles, tuteurs) reste à la discrétion du ministre de la Justice. Source : ORAC. Disponible sur : [www.orac.ie/pages/Cust\\_serv/FAQs.htm](http://www.orac.ie/pages/Cust_serv/FAQs.htm) (consulté le 3 janvier 2009).

<sup>233</sup> Source : ORAC. Disponible sur : [www.orac.ie/pages/Stats/statistics.htm](http://www.orac.ie/pages/Stats/statistics.htm) (consulté le 3 janvier 2009).

<sup>234</sup> Refugee Information Service (RIS)

<sup>235</sup> En 2007, le coût d'un dépôt de dossier était de 60 € à multiplier par le nombre de personnes concernées.

revenus<sup>236</sup>. En outre, le traitement des dossiers prend en moyenne 30 mois, ce qui est très long pour quelqu'un qui attend déjà plusieurs années en Irlande avant de se voir accorder le statut de réfugié. Plusieurs ONG<sup>237</sup> demandent aux autorités de faire preuve de plus d'ouverture et de flexibilité afin de faciliter le regroupement familial et de protéger ainsi le droit élémentaire de cette population vulnérable à une vie de famille.

Les demandeurs d'asile qui se voient déboutés du droit d'asile, y compris après appel, sont informés par courrier que le ministre de la Justice prévoit de délivrer un arrêté d'expulsion les obligeant à quitter le pays. Ils disposent de quatorze jours, soit pour quitter le territoire volontairement, soit pour s'adresser au ministère afin de déposer une demande de dérogation à l'expulsion, soit sous le régime de la protection subsidiaire, soit plus généralement pour des raisons humanitaires. La protection subsidiaire permet de protéger les personnes qui, ne remplissant pas les conditions nécessaires pour être reconnues comme réfugiées sur la base de la Convention de Genève, sont pourtant exposées à des menaces graves en cas de retour dans leur pays. Il peut s'agir, par exemple, de personnes que les autorités ne peuvent pas renvoyer dans leur pays d'origine à cause d'une violence généralisée, d'une guerre civile ou d'un risque de torture ou d'exécution. La protection subsidiaire, octroyée à la discrétion du ministre de la Justice, est très rarement accordée en Irlande : entre 1996 et 2007, 375 personnes bénéficièrent de ce statut<sup>238</sup>. En 2006, le Conseil irlandais pour les réfugiés déplora le faible nombre de cas dans cette catégorie par rapport à d'autres pays européens et accusa même le ministère d'avoir adopté une politique particulièrement dure dans ce domaine envers les Nigériens, le groupe le plus important de demandeurs d'asile en Irlande. Selon son directeur à l'époque, Peter O'Mahony :

Être Nigérien constitue l'obstacle le plus important pour obtenir la protection subsidiaire en Irlande. Depuis peu de temps, si on est originaire du Nigéria, on suit un véritable parcours du combattant, surtout si on n'a pas de contacts politiquement influents<sup>239</sup>.

D'autres personnes, bien qu'elles ne courent pas de danger, sont autorisées à rester « pour des raisons humanitaires ». Dans la plupart des cas, elles sont sur le territoire depuis longtemps dû à la lenteur du processus d'examen de leur dossier de demande d'asile, ce qui rend plus

<sup>236</sup> Louise Galvin, *The Family Reunification Application Process for Refugees in Ireland*, Dublin, Refugee Information Service, septembre 2007. Disponible sur : [www.ris.ie/progressreport/RIS-report.pdf](http://www.ris.ie/progressreport/RIS-report.pdf) (consulté le 10 février 2009).

<sup>237</sup> Refugee Information Service, Irish Refugee Council, Immigrant Council of Ireland.

<sup>238</sup> Sources : Statistiques du HCR. Disponibles sur : [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) (consulté le 30 janvier 2009).

<sup>239</sup> « The single greatest obstacle to obtaining leave to remain in Ireland is having Nigerian origin. Recently if you are from Nigeria, you face a massive uphill battle, especially if you have no contacts with political clout ». Peter O'Mahony, cité dans Carol Coulter, « Bias against Nigerians alleged », *Irish Times*, 27 mars 2006.



difficile une mesure d'éloignement lorsque la procédure se conclut finalement par un rejet<sup>240</sup>. Le 30 juin 2009, 14 131 dossiers de demandes d'autorisation de séjour pour raisons humanitaires étaient en attente de traitement, dont 3 963 provenant de ressortissants nigériens et 1 130 de ressortissants chinois<sup>241</sup>. Cependant, le gouvernement prétendait que beaucoup de ces candidats avaient déjà quitté le pays sans en informer les autorités ou avaient déposé d'autres demandes d'autorisation de séjour suite à un mariage avec un ressortissant irlandais ou avec un ressortissant d'un autre pays membre de l'UE<sup>242</sup>. Le délai d'examen des dossiers d'autorisation de séjour pour raisons humanitaires est long et selon un député Fine Gael (dans l'opposition à l'époque), au rythme de 2 000 dossiers examinés par an, certains candidats devront attendre sept ans avant de savoir s'ils bénéficieront d'un droit de séjour en Irlande<sup>243</sup>. Pendant ce temps, ils sont autorisés à rester sur le territoire, mais n'ont pas le droit de travailler. Entre début 1999 et fin 2008, environ 3 000 personnes se virent accorder une autorisation de séjour pour raisons humanitaires<sup>244</sup>.

S'ajoutent aux personnes bénéficiant d'un droit de séjour pour raisons humanitaires tous les demandeurs d'asile déboutés à qui le ministre accorda le droit de rester parce qu'ils étaient parents d'un enfant de nationalité irlandaise puisque né sur le sol irlandais<sup>245</sup>. Les informations sur le nombre de personnes dans cette situation sont assez fragmentées. Entre 1996-2002, 7 930 demandeurs d'asile reçurent une autorisation de séjour suite à la naissance de leur enfant sur le sol irlandais<sup>246</sup>. Pour les années 2002-2005, 8 496 autorisations furent accordées<sup>247</sup>, soit à la suite d'un mariage avec un ressortissant de l'UE, soit après la naissance

---

<sup>240</sup> Le terme officiel pour ce statut est «Persons granted leave to remain at the discretion of the Minister of Justice», mais il est le plus couramment appelé «humanitarian leave to remain» (HLR) ou «leave to remain on humanitarian grounds», bien que ces termes n'existent pas officiellement dans la législation irlandaise. Les facteurs pris en considération par le ministre sont énumérés dans la Section 3(6) de la Loi sur l'immigration de 1999 : l'âge du candidat, la durée de son séjour sur le territoire, ses circonstances familiales, ses liens avec l'État, son emploi, son caractère et son comportement, des facteurs humanitaires, les recommandations ou soutiens de la part d'autres personnes, le bien commun et la sécurité nationale.

<sup>241</sup> Réponse écrite du ministre de la Justice, Dermot Ahern, à une question parlementaire, le 9 juillet 2009. *Dáil Debates*, Volume 688, Numéro 1, p. 388.

<sup>242</sup> Réponse écrite du ministre de la Justice, Dermot Ahern, à une question parlementaire, le 8 juillet 2009. *Dáil Debates*, Volume 687, Numéro 4, p. 964.

<sup>243</sup> Denis Naughten (porte-parole du Fine Gael pour l'immigration et l'intégration), «€100,000 a day on failed asylum seekers», communiqué de presse du 31 juillet 2009. Disponible sur : [www.finegael.org/news/a/842/article/](http://www.finegael.org/news/a/842/article/) (consulté le 2 août 2009).

<sup>244</sup> Emma Quinn et al, *Handbook on Immigration and Asylum in Ireland 2007*, Dublin, ESRI, 2007, p. 32, et pour les chiffres 2008, la réponse écrite du ministre de la Justice, Dermot Ahern, à une question parlementaire, le 8 juillet 2009. *Dáil Debates*, Volume 687, Numéro 4, p. 965.

<sup>245</sup> Depuis une décision de la Cour Suprême le 25 janvier 2003, ce droit de séjour des parents d'un enfant né en Irlande n'est plus systématique (pour plus de détails, voir le chapitre 4).

<sup>246</sup> Tanya Ward, *Immigration and Residency in Ireland*. Dublin : CDVEC, 2003, p. 20.

<sup>247</sup> Chiffres donnés par le ministre de la Justice lors du débat parlementaire du 17 mai 2005. *Dáil Debates*, Vol. 602, No. 4, p. 973.

d'un enfant irlandais. Depuis le référendum de 2005<sup>248</sup> mettant fin au droit du sol systématique, les enfants nés en Irlande n'ont la nationalité irlandaise que si leurs parents ont résidé en Irlande pendant trois des quatre années précédant la naissance. Le droit de séjour de leurs parents n'est plus automatique.

Ceux qui n'informent pas les autorités de leur intention de quitter le territoire dans les quinze jours suivant l'annonce officielle du rejet de leur demande d'asile, ceux qui ne demandent pas de dérogation et ceux dont la demande de dérogation est refusée se voient délivrer un arrêté d'expulsion et une convocation à se présenter aux bureaux de la police de l'immigration, le GNIB<sup>249</sup>, pour expulsion. Cependant le nombre de personnes réellement expulsées est très limité. Avant 1999, très peu d'expulsions eurent lieu, un fait reconnu même par le Premier ministre, Bertie Ahern, qui déclara début 2000 que le régime devait être modifié puisqu'il était basé sur le fait que personne ne se faisait expulser<sup>250</sup>. À partir de 2000, avec l'introduction d'une nouvelle loi sur l'immigration<sup>251</sup> donnant davantage de pouvoirs au ministre de la Justice pour expulser les déboutés d'asile, le nombre d'expulsions augmenta, mais il ne constituait toujours qu'un faible pourcentage des arrêtés d'expulsion délivrés. Selon un rapport publié en septembre 2005 et portant sur la période de 1999 à juin 2005, 10 813 arrêtés d'expulsion furent délivrés, mais seulement 2 275 personnes furent expulsées<sup>252</sup>. D'après le ministère de la Justice, interrogé par les auteurs de ce rapport, 6 337 personnes ne firent pas l'objet d'expulsions parce qu'elles avaient disparu. Elles n'étaient plus recherchées par la police de l'immigration qui estimait qu'elles avaient, dans leur majorité, quitté le pays<sup>253</sup>. Ce faible taux d'expulsions continua en 2006, puisque 1 566 arrêtés d'expulsion furent délivrés, mais seulement 302 expulsions eurent lieu<sup>254</sup> (*voir tableau 2.10*). Il est impossible de savoir combien de ces personnes restèrent effectivement en Irlande. On recense les entrées des demandeurs d'asile, les acceptations et les rejets de demandes, mais pas les sorties, sauf dans le cas des expulsions.

<sup>248</sup> Le référendum de 2005 est décrit dans le chapitre 4 et fait l'objet d'une étude de cas dans le chapitre 7.

<sup>249</sup> Garda National Immigration Bureau.

<sup>250</sup> « We had the most liberal regime in Europe [...] The appeals system in Ireland worked on the basis that nobody really ever got deported. Of the first 12,000, about 27 were deported. » Le Premier ministre, Bertie Ahern, cité dans Geraldine Kennedy, « Ahern says immigrant centres under review », *Irish Times* 15 mars 2000.

<sup>251</sup> Immigration Bill 1999. Pour plus d'informations sur cette loi, voir le chapitre 4.

<sup>252</sup> Rapport annuel du Comptroller and Auditor General, qui contrôle les dépenses de l'État. Cité dans Cormac O'Keeffe. « Failed asylum seekers 'evade' deportation », *The Examiner*, 28 septembre 2005.

<sup>253</sup> Ibid.

<sup>254</sup> Department of Justice, Equality and Law Reform, *Agreed Programme for Government Progress Report*, avril 2007, p. 28. Disponible sur : [http://193.178.1.117/attached\\_files/RTF%20files/JusticeEqualityAndLawReform.rtf](http://193.178.1.117/attached_files/RTF%20files/JusticeEqualityAndLawReform.rtf) (consulté le 25 mars 2009).

Tableau 2.10 : Arrêtés d'expulsions délivrés et expulsions 2001-2008<sup>255</sup>

Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
No. d'arrêtés d'expulsion délivrés	2 025	2 430	2 411	2 946	1 900	1 573	418	757	14 460
No. d'expulsions	365	521	591	598	395	301	139	161	3 071

Le gouvernement souhaitait mener une politique plus sévère en la matière, faute de quoi l'Irlande, selon le ministère de la Justice, pourrait attirer d'autres demandeurs d'asile : « l'attraction de la migration économique (en passant souvent par le système d'asile) n'a pas diminué. Tout relâchement pourrait très vite créer un appel d'air et augmenter le nombre de demandes d'asile »<sup>256</sup>. De plus, pour lui, « sans expulsions, il n'y aura pas d'intégration »<sup>257</sup>. D'après Mac Cormaic, cela veut dire que, selon le gouvernement, pour que le public soutienne le projet d'intégration sociale, il faut que la politique d'immigration soit digne de sa confiance. Autrement dit, les expulsions sont autant un impératif politique qu'économique<sup>258</sup>.

### 2.1.3 Les mineurs non accompagnés

Selon la définition de l'Union européenne, les mineurs non accompagnés<sup>259</sup> sont :

les ressortissants de pays tiers ou les apatrides âgés de moins de 18 ans qui entrent sur le territoire des États membres sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux, de par la loi ou la coutume, et tant qu'ils ne sont pas effectivement pris en charge par une telle personne ; cette expression couvre aussi les mineurs qui ont été laissés seuls après être entrés sur le territoire des États membres<sup>260</sup>.

Les mineurs sont comptabilisés dans les chiffres globaux sur les demandes d'asile. Néanmoins ils constituent un groupe distinct dont les cas sont traités à part sur le plan administratif et dont la prise en charge doit être plus encadrée. Quelques informations provenant de différentes sources nous permettent d'établir le profil de ce groupe.

<sup>255</sup> Emma Quinn, *Programmes and strategies in Ireland fostering assisted return to and reintegration in third countries*, Dublin, ESRI/European Migration Network, 2009.

<sup>256</sup> « The appetite for economic migration (often using the asylum process) has not diminished. Any relaxation in current strategies [...] could become a very rapid pull factor with serious consequences of increasing asylum applications ». Cité dans Ruadhán Mac Cormaic, « A fast track to deportation », *Irish Times*, 12 septembre 2009.

<sup>257</sup> « Integration can't happen without deportation ». Ibid.

<sup>258</sup> Ibid.

<sup>259</sup> Les deux termes anglais *unaccompanied minors* et *separated children* sont employés de façon interchangeable en Irlande, tout comme les deux termes 'mineurs non accompagnés' ou 'mineurs isolés' le sont en France.

<sup>260</sup> Fiche d'information « Mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers », disponible sur le site de l'Union européenne <http://europa.eu.scadplus/leg/fr/1vb/133041.htm> (consulté le 10 mars 2006).

Tableau 2.11 : Nombre de demandes d'asile par des mineurs non-accompagnés 1998-2008 <sup>261</sup>

Année	Nombre de demandes d'asile
1998	20
1999	50
2000	300
2001	303
2002	288
2003	271
2004	128
2005	131
2006	131
2007	94
2008	98

Une majorité de ces mineurs, dont la plupart (80 %) sont âgés de 15 à 18 ans, sont originaires de pays d'Afrique, notamment le Nigéria, la Somalie et la République Démocratique du Congo<sup>262</sup>. Cependant, le nombre de dossiers de demandes d'asile ne correspond pas au nombre total de mineurs non-accompagnés présents en Irlande. Selon le Conseil irlandais pour les réfugiés, plus de 5 000 mineurs non-accompagnés sont arrivés en Irlande depuis 1999. Environ la moitié d'entre eux furent réunis avec des personnes qui prétendaient être des parents proches<sup>263</sup> et ils ne rentraient donc pas nécessairement dans les statistiques des demandeurs d'asile. Les autres furent pris en charge par le HSE<sup>264</sup>, organisme national qui chapeaute les structures régionales des services médicaux et sociaux et qui décide au nom de ces mineurs s'il est opportun de déposer une demande d'asile. Si les conditions ne sont pas réunies, aucune demande n'est déposée, ce qui explique le décalage entre les différents chiffres cités plus haut.

<sup>261</sup> Source : chiffres 1998 à 2002 : Pauline Conroy, *Trafficking in unaccompanied minors in Ireland*, Dublin, IOM, 2004, p. 24. Disponible sur : [www.iomdublin.org/Publications/Trafficking%20in%20Unaccompanied%20Minors%20in%20Ireland.pdf](http://www.iomdublin.org/Publications/Trafficking%20in%20Unaccompanied%20Minors%20in%20Ireland.pdf) (consulté le 12 février 2009) ; chiffres 2002 à 2008 : Corona Joyce & Emma Quinn, *Policy on Unaccompanied Minors in Ireland*, Dublin, ESRI, 2009. Disponible sur [www.esri.ie](http://www.esri.ie) (consulté le 30 mai 2011).

<sup>262</sup> Pour des raisons de confidentialité, l'ORAC ne divulgue pas le détail de chaque nationalité. Le pays n'est nommé dans les statistiques que s'il y a plus de 10 personnes.

<sup>263</sup> Pour un certain nombre de ces mineurs, tel ne fut pas le cas, et il s'avéra que le prétendu membre de la famille fit travailler le mineur dans l'économie parallèle ou dans la prostitution. Ce problème est traité en plus de détail dans le chapitre 3.

<sup>264</sup> Health Service Executive.

Pour conclure, il est très difficile de chiffrer avec exactitude le nombre de personnes dans la catégorie des demandeurs d'asile et des réfugiés. Cependant le tableau 2.12 résume, grâce à un recoupement des différentes statistiques, le nombre de personnes qui obtinrent le droit de s'installer définitivement en Irlande ou, comme dans le cas des demandeurs d'asile, qui ont, en 2008, une autorisation de séjour pendant la durée du traitement de leur dossier.

Tableau 2.12 : Estimation du nombre de réfugiés et demandeurs d'asile (et apparentés) 2008<sup>265</sup>

Catégorie	Nombre
<i>Programme refugees</i>	2 193
<i>Quota refugees</i>	836
Réfugiés 'Conventionnels'	8 609
Protection subsidiaire	375
Autorisation de séjour pour raisons humanitaires	2 714
Parents d'enfants nés en Irlande <sup>266</sup>	16 426
Demandeurs d'asile en centre d'accueil (fin 2008)	7 214
Mineurs non-accompagnés <sup>267</sup>	2 611
<b>TOTAL</b>	<b>40 978</b>

Les chiffres de ce tableau correspondent à une période spécifique, mais des dizaines de milliers d'autres demandeurs d'asile furent présents en Irlande à différents moments. En tout, 80 377 demandes d'asile furent déposées entre 1992 et 2008. Les demandeurs d'asile arrivés entre 1992 et 1999 (18 326) étaient logés dans le parc locatif privé. 51 530 des 62 051 personnes arrivées entre 2000 et 2008 séjournèrent dans les centres d'accueil gérés par l'Agence pour l'accueil et l'intégration (RIA)<sup>268</sup> pour des durées allant de quelques mois à plusieurs années<sup>269</sup>. La plupart de ces personnes eurent des contacts plus ou moins fréquents avec les institutions et la population irlandaises pendant leur séjour. Beaucoup furent obligées soit de quitter l'Irlande (par leurs propres moyens ou à la suite d'une expulsion<sup>270</sup>), soit de rentrer dans la clandestinité. Bien que cette catégorie d'immigrants ne représente aujourd'hui

<sup>265</sup> Source : Statistiques de la Reception and Integration Agency (RIA) pour fin décembre 2008, recoupées avec les statistiques données dans les différents rapports de l'Irish Refugee Council et de l'ESRI.

<sup>266</sup> Ce chiffre ne comprend pas les personnes ayant obtenu un droit de séjour pour la même raison sous le régime Irish-Born Child Scheme 2005 (IBC/05). Voir la section 2.5.

<sup>267</sup> Ceux qui ne déposèrent pas de demande d'asile et qui ne sont donc pas comptabilisés dans la catégorie des demandeurs d'asile.

<sup>268</sup> Reception and Integration Agency (RIA)

<sup>269</sup> Bulletin de statistiques mensuel de la RIA, décembre 2008. Disponible sur : [www.ria.gov.ie/filestore/publications/RIADecember\(PDF\)2008.pdf](http://www.ria.gov.ie/filestore/publications/RIADecember(PDF)2008.pdf) (consulté le 13 mars 2009).

<sup>270</sup> Au moment de la notification du refus de la demande d'asile, les demandeurs d'asile déboutés sont informés que s'ils sont expulsés, ils seront fichés et ne pourront plus jamais revenir dans le pays. Pour cette raison, certains préfèrent partir volontairement.

qu'une minorité de la population étrangère en Irlande, la question de leur arrivée et de leur accueil fut pendant longtemps au cœur des débats sur l'immigration et ils firent l'objet de l'essentiel de la couverture médiatique et du débat public. Dans les années 1990-2000, une grande partie des mesures concernant l'accueil et l'intégration des étrangers furent prises en conséquence des défis que représentait leur présence dans le pays. Aujourd'hui, l'immigration est perçue comme un phénomène plus large, et les autorités, tout comme l'opinion publique, ne s'intéressent plus exclusivement aux demandeurs d'asile et aux réfugiés.

## **2.2 Les travailleurs étrangers**

La décennie 1990-2000 fut une période de grandes mutations pour l'économie irlandaise. Grâce à des accords entre les partenaires sociaux, le pays vécut une période de stabilité sociale avec une inflation très modeste. Les fonds structurels européens permirent le développement des infrastructures (routes, ports etc.). La politique fiscale en place, avec un taux d'impôt sur les sociétés de 10 % puis de 12,5 %, le plus faible d'Europe, attira en Irlande de nombreuses entreprises internationales souhaitant s'installer en Europe, notamment dans les secteurs informatique, pharmaceutique et financier. La croissance économique généra de nouveaux emplois chaque année. Ainsi, entre 1992 et 2008, 943 300 emplois furent créés (voir tableau 2.13).

Tableau 2.13 : Création d'emplois 1992-2008 <sup>271</sup>

Année	Nombre d'emplois	Création d'emplois
1992	1 165 200	
1993	1 183 100	17 900
1994	1 220 600	37 500
1995	1 281 800	61 200
1996	1 328 500	46 700
1997	1 380 000	51 500
1998	1 483 000	103 000
1999	1 555 000	72 000
2000	1 650 600	95 600
2001	1 721 900	71 300
2002	1 760 600	38 700
2003	1 790 100	29 500
2004	1 834 600	44 500
2005	1 931 600	97 000
2006	2 021 100	89 500
2007	2 101 600	80 500
2008	2 108 500	6 900
	<b>TOTAL</b>	<b>943 300</b>

Le taux de chômage, fort élevé dans les années 1980<sup>272</sup>, diminua progressivement pour passer en 2000 sous la barre des 5 %, taux qui se maintint jusqu'en 2007 et au-dessous duquel les économistes parlent de plein emploi<sup>273</sup>. En 1997 fut créé un comité indépendant ayant pour mission de conseiller le gouvernement sur les besoins en main d'œuvre de l'économie et sur d'autres questions du marché du travail ayant un impact sur la croissance de l'emploi en

<sup>271</sup> Central Statistics Office, « Employment and Unemployment », Dublin, CSO 2009. Disponible sur : [www.cso.ie/statistics/empandunempilo.htm](http://www.cso.ie/statistics/empandunempilo.htm) (consulté le 15 mars 2009).

<sup>272</sup> Le taux de chômage frôla les 20 % à plusieurs reprises pendant les années 1980.

<sup>273</sup> Définition du journal économique *Terra Economica* du concept du plein emploi : « Lorsqu'il n'y a pas ou très peu de chômage. Le plein emploi s'applique à une société où seuls les travailleurs en formation ou en transition se déclarent temporairement sans emploi. L'ensemble des actifs a trouvé un emploi, l'ANPE ne sert qu'aux chômeurs de faible durée. Le Bureau international du travail fixe à 5 % le taux de chômage pour appliquer le terme de plein emploi ». Disponible sur <http://www.terra-economica.info/Plein-emploi.html> (consulté le 10 juin 2006). Le taux de chômage pour l'Irlande en 2005 était de 4,2 %, le taux le plus bas de tous les pays membres de l'UE. Le taux moyen de l'UE était à cette époque de 9 %. Source : Marc Coleman. « No job displacement in economy – data ». *Irish Times*, 17 février 2006.

Irlande. Ce comité, *Expert Group on Future Skills Needs*<sup>274</sup>, conseille en particulier le ministre de l'Entreprise, du commerce et de l'emploi, ainsi que le ministre de l'Éducation et des sciences. Les rapports annuels produits par ce comité aident le gouvernement à formuler sa politique de l'emploi, notamment en ce qui concerne la gestion des flux liés à l'immigration économique.

Malgré l'arrivée sur le marché du travail d'un nombre croissant de femmes<sup>275</sup> et le retour au travail des chômeurs de longue durée, les demandes en main d'œuvre ne pouvaient pas être satisfaites en ayant seulement recours à la population résidant en Irlande. À la fin des années 1990, le gouvernement lança une campagne pour inciter les expatriés irlandais et les personnes d'origine irlandaise à venir travailler en Irlande<sup>276</sup>. Selon Hayward et Howard, la décision de cibler la diaspora irlandaise reflétait à la fois la conviction que les membres de la diaspora, même éloignée, s'adapteraient mieux à la vie en Irlande que ceux qui n'ont aucun lien avec le pays<sup>277</sup>, et le désir de « préserver certains idéaux culturels, tout en cultivant la croissance économique »<sup>278</sup>.

Beaucoup d'Irlandais vivant et travaillant à l'étranger décidèrent de rentrer afin de profiter de cette situation très favorable. Ils furent suivis par de nombreuses personnes, des ressortissants de l'Union européenne, mais aussi du monde entier, souhaitant travailler dans cette économie du 'Tigre Celtique'. Le recrutement par les autorités irlandaises de personnes originaires de pays n'ayant aucun lien particulier avec l'Irlande prit de l'ampleur dès lors que des immigrants venant de pays socialement et culturellement proches commençaient à manquer.

---

<sup>274</sup> Dans ce comité siègent des représentants des différents ministères concernés par l'emploi et la formation, de l'OCDE, de la fédération patronale, de l'association des PME, des syndicats, de l'enseignement supérieur et des organisations de formation professionnelle. Pour plus de détails, voir son site [www.skillsireland.ie](http://www.skillsireland.ie) (consulté le 4 avril 2011).

<sup>275</sup> Le pourcentage de femmes au travail en Irlande était de 29,7 % en 1981 et est monté à 52,8 % en 2006. Alison Healy, « Census shows radical change in way modern Ireland operates », *Irish Times*, 29 juin 2007.

<sup>276</sup> Pour plus de détails sur cette campagne de recrutement, intitulée « Jobs Ireland », voir Katy Hayward & Kevin Howard, « Cherry-picking the diaspora », in Bryan Fanning (éd.), *Immigration and Social Change in the Republic of Ireland*, Manchester, Manchester University Press, 2007, pp. 47-62.

<sup>277</sup> Ibid., p. 53.

<sup>278</sup> « (this desire) to preserve certain cultural ideals whilst cultivating economic growth ». Ibid., p.58



### 2.2.1 Les ressortissants de l'Espace économique européen (EEE)<sup>279</sup>

L'Irlande étant un pays membre de l'Union européenne, l'entrée, le séjour et l'accès à son marché de l'emploi sont ouverts sans restriction (et sans besoin d'autorisation de travail) à tous les ressortissants de l'UE-15, les quinze pays déjà membres de l'Union européenne avant 2004. Jusqu'en 2001, les travailleurs originaires de ces pays représentaient la majorité des immigrants étrangers, avant d'être dépassés en nombre par les ressortissants d'autres pays (voir tableau 2.14).

Tableau 2.14 Arrivées des ressortissants de l'Union européenne 1990-2004<sup>280</sup>

	1990-1992	1993-1995	1996-1998	1999-2001	2002-2004	2005-2008
Nombre d'immigrants de l'UE-15	25 200	28 100	41 900	47 200	54 100	72 700
% du total d'immigrants non-irlandais <sup>281</sup>	67,0 %	67,6 %	62,6 %	57,1 %	43,6 %	23,3 %

Le critère de nationalité ne figurant dans le recensement que depuis 2002, il n'est pas possible d'établir le nombre exact de ressortissants de ces pays résidant en Irlande en 1991 et en 1996, le début de la période correspondant à notre recherche. Mais les informations relatives au lieu de naissance des recensés donne une indication, quoique imprécise, de leur origine (voir Tableau 2.15). Le nombre élevé de personnes nées au Royaume-Uni inclut des personnes de nationalité irlandaise, les enfants d'émigrés irlandais revenus par la suite en Irlande.

<sup>279</sup> L'Accord de l'Espace économique européen est un accord d'association signé en mai 1992 entre les États membres de la Communauté européenne et les États membres de l'Association européen de libre échange (AELE) et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994. La Suisse, un des quatre membres actuels de l'AELE, ayant refusé par référendum de ratifier l'accord, il concerne l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein. L'accord permet à ces pays de participer au marché interne sans être membre de l'UE en assurant la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux. La Suisse a depuis signé des accords bilatéraux avec l'UE en dehors du champ de l'EEE.

<sup>280</sup> Source : Pour 1990-1999, chiffres extraits d'un tableau basé sur des informations du CSO dans Martin Ruhs, *Managing the Immigration and Employment of Non-EU Nationals in Ireland*, Dublin : The Policy Institute TCD, 2005, p. 110 ; pour 1999-2003 : Central Statistics Office (CSO), *Population and Migration Estimates*, Dublin, Stationery Office, 2004 ; pour 2003-2008 : Central Statistics Office (CSO), *Population and Migration Estimates*, Dublin, Stationery Office, 2008.

<sup>281</sup> Les Irlandais retournant en Irlande après une période de résidence à l'étranger sont comptabilisés dans les chiffres de l'immigration.

Tableau 2.15 : Nombre de personnes nées dans un pays de l'UE-15 (hors Irlande), 1991 et 1996<sup>282</sup>

Lieu de naissance	1991	1996
UE-15	> 190 899 <sup>283</sup>	209 880
dont Royaume-Uni	173 851	190 648
Allemagne	5 792	6 343
France	4 512	3 593
Autre pays UE-15	> 6 744 <sup>284</sup>	23 358

À partir de 2002, on dispose de chiffres précis concernant le nombre de ressortissants de l'UE-15 en Irlande (voir Tableau 2.16) et on peut constater que leur présence est en progression. Cependant, si l'on exclut les ressortissants du Royaume-Uni<sup>285</sup>, on verra que cette présence reste relativement modeste par rapport à celle des ressortissants des nouveaux pays membres de l'UE après 2004.

Tableau 2.16 : Nombre de ressortissants de l'UE-15 (hors Irlande) 2002 et 2006<sup>286</sup>

Nationalité	2002	2006
UE-15	133 436	155 241
dont Royaume-Uni	103 476	112 548
Allemagne	7 216	10 289
France	6 363	9 046
Autre pays UE-15	16 381	23 358

Les ressortissants de l'Islande, du Liechtenstein et de la Norvège, pays membres de l'Espace économique européen ont également libre accès au marché de l'emploi dans les

<sup>282</sup> Sources : recensements de 1991 et 1996. *Census 1991, Volume 8: Usual Residence and Migration: Birthplaces*, Dublin, Stationery Office, juin 1996, Table 27A, p. 153. Disponible sur : [www.cso.ie/census/census\\_1991\\_results/Volume8/C1991%20V8\\_Entire\\_Vol.pdf](http://www.cso.ie/census/census_1991_results/Volume8/C1991%20V8_Entire_Vol.pdf) (consulté le 18 juin 2009). *Census 1996, Volume 4: Usual Residence and Migration: Birthplaces*, Dublin : Stationery Office, 1997, Table 27. Disponible sur <http://beyond2020.cso.ie/Census/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=103445> (consulté le 18 juin 2009).

<sup>283</sup> Ce chiffre n'inclut pas les personnes nées en Autriche, en Finlande et en Suède. Étant donné que le nombre de personnes nées au Luxembourg est détaillé, alors qu'il ne s'élève qu'à 44, on peut supposer que le nombre de personnes nées dans ces trois pays est très peu important.

<sup>284</sup> Idem.

<sup>285</sup> Les Britanniques sont souvent considérés à part dans les études démographiques sur l'immigration en Irlande. Plusieurs raisons justifient ce choix : un certain nombre d'entre eux ont la double nationalité irlandaise-britannique ou sont descendants d'émigrés irlandais, et donc sont souvent assimilés à la catégorie des émigrés irlandais retournant au pays. De plus, en tant qu'anglophones et étant culturellement proches, ils ne suscitent pas le même intérêt des chercheurs travaillant sur l'immigration comme porteuse d'altérité. À ce sujet, voir Catherine Piola, « La population irlandaise à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle », in *Études Irlandaises*, No.32-2, Automne 2007, p. 16.

<sup>286</sup> Sources : recensements de 2002 et 2006. *Census 2002*, Dublin, Stationery Office, 2003, Tableau 38, p. 144. *Census 2006 : Principal Demographic Results*, Dublin : Stationery Office, 2007, p. 73.

mêmes conditions que les ressortissants de l'Union européenne. Les Suisses peuvent également s'installer et travailler en Irlande sans visa, depuis l'entrée en vigueur en juin 2002 d'un accord sur la libre circulation des personnes entre la Communauté européenne d'une part et de la Confédération helvétique d'autre part<sup>287</sup>. Aucun chiffre ne permet d'évaluer combien de ressortissants de ces quatre pays étaient présents en Irlande avant le recensement de 2006 qui montre qu'ils représentent un nombre très restreint d'individus<sup>288</sup>.

Lors de l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux pays en 2004<sup>289</sup>, un mécanisme fut adopté par l'UE-15 permettant à chaque État membre de limiter pendant deux ans et sans justification l'accès à son marché du travail pour les travailleurs en provenance des nouveaux pays adhérents<sup>290</sup>. Au bout de deux ans, en mai 2006, la situation devait être examinée de nouveau et les États étaient appelés à choisir de maintenir, ou non, ces restrictions pendant trois années supplémentaires. Ce régime transitoire prévu par les textes ne concernait que les citoyens à la recherche d'un emploi, puisque le droit à la libre circulation, à des fins d'études ou pour un séjour, n'était pas remis en cause. La plupart des pays, craignant des flux migratoires massifs, avaient annoncé leur intention de protéger leurs emplois en restreignant la libre circulation des travailleurs originaires des nouveaux pays membres. Certains pays avaient décidé d'accorder des visas de travail seulement si des postes ne pouvaient pas être pourvus par des ressortissants nationaux ou de l'UE-15<sup>291</sup>, alors que d'autres avaient imposé des quotas<sup>292</sup>. L'Irlande et le Royaume-Uni avaient choisi d'ouvrir leur marché du travail sans aucune période de transition après le 1<sup>er</sup> mai 2004, tout en limitant l'accès aux prestations sociales de ces nouveaux arrivants. Les deux pays se réservaient néanmoins le droit de revenir sur cette décision s'il s'avérait qu'un flux trop important de personnes s'installait sur leur territoire<sup>293</sup>. Seule la Suède avait ouvert ses portes sans restriction aucune, accordant aux nouveaux membres européens les mêmes droits qu'aux

---

<sup>287</sup> Le texte intégral de l'accord est disponible sur : [http://europa.eu.int/eur-lex/fr/archive/2002/l\\_11420020430fr.html](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/archive/2002/l_11420020430fr.html) (consulté le 7 octobre 2005).

<sup>288</sup> Les chiffres précis ne sont pas donnés. Les Norvégiens et les Suisses sont tous deux entre 201 et 1000, les Islandais entre 51 à 200, et les ressortissants du Liechtenstein entre 1 et 10. Central Statistics Office, *Census 2006: Non-Irish Nationals Living in Ireland*, Dublin, Stationery Office, 2008, p. 8.

<sup>289</sup> Il s'agit de la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, la Lettonie, la Lituanie, l'Estonie, Chypre et Malte.

<sup>290</sup> Chypre et Malte, en raison de leur petite taille, ne sont pas concernés par ces mesures. Leurs ressortissants eurent accès au marché de l'emploi dans toute l'UE dès le 1<sup>er</sup> mai 2004.

<sup>291</sup> Ce fut le cas en Allemagne, en Belgique, en Espagne, en Finlande, en France, en Grèce et au Luxembourg.

<sup>292</sup> L'Autriche, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal.

<sup>293</sup> La Loi relative aux permis de travail de 2003, Article 3.3, mit en place un mécanisme de sécurité qui permit la réintroduction, pendant une période transitoire de sept ans, des permis de travail pour les ressortissants des nouveaux pays membres « if, in the opinion of the Minister, the labour market is experiencing or likely to experience a disturbance ».

ressortissants de l'UE-15. En Irlande, cette politique d'ouverture du marché du travail s'appliquait à la fois aux personnes arrivant après le 1<sup>er</sup> mai 2004 et aux personnes déjà présentes sur le sol irlandais, qu'elles fussent en situation régulière ou irrégulière. Pour ces dernières, ainsi, le 1<sup>er</sup> mai 2004 représentait une amnistie<sup>294</sup>.

Étant donné qu'il n'existe aucun système formel d'enregistrement pour consigner l'arrivée et l'installation des ressortissants de l'Union européenne à 25, le seul moyen d'évaluer le nombre de personnes provenant des dix nouveaux pays membres entre le 1<sup>er</sup> mai 2004 et la publication en 2007 des résultats du recensement de 2006 était de compter le nombre de numéros PPS (équivalent d'un numéro de sécurité sociale)<sup>295</sup> qui leur furent attribués. Le gouvernement demanda au ministère des Affaires sociales et familiales, chargé de l'attribution de ces numéros, de suivre de près la situation. Selon les chiffres rendus publics par le ministère en août 2005, plus de 100 000 travailleurs originaires de ces pays arrivèrent en Irlande dans l'année suivant l'élargissement du 1<sup>er</sup> mai 2004<sup>296</sup>. Ces chiffres ne comprenaient pas les ressortissants déjà présents sur le territoire avant le 1<sup>er</sup> mai 2004 et qui avaient donc déjà leurs numéros PPS (à l'exception de ceux qui se sont régularisés après avoir été en situation irrégulière). Bien avant l'élargissement, des travailleurs de ces dix pays étaient présents en grand nombre sous le régime des permis de travail (voir section suivante) : entre 2001 et le 1<sup>er</sup> mai 2004, 35 471 permis de travail leur avaient été accordés<sup>297</sup>.

---

<sup>294</sup> Ruhs. op.cit., p. 11.

<sup>295</sup> Personal Public Service Numbers (PPS Numbers). Il s'agit d'un numéro personnel de référence permettant toutes les transactions entre un individu et les ministères et autres services publics.

<sup>296</sup> John Breslin, « New EU states boost workforce by 100,000 », *Irish Examiner*, 1<sup>er</sup> août 2005. Disponible sur : <http://archives.tcm.ie/irishexaminer/2005/08/01/story817664358.asp> (consulté le 2 mars 2006).

<sup>297</sup> Chiffres disponibles sur le site du ministère de l'Entreprise, du commerce et de l'emploi à [www.entemp.ie/labour/workpermits/statistics.htm](http://www.entemp.ie/labour/workpermits/statistics.htm) (consulté le 1<sup>er</sup> octobre 2005).

Tableau 2.17 Attribution de numéros PPS aux ressortissants de l'UE10 2004-2008<sup>298</sup>

Pays	2004	2005	2006	Total 2004-2006	2007	2008	Total 2004-2008
Pologne	27 295	64 731	93 787	(185 813)	79 816	42 554	308 183
Lituanie	12 817	18 717	16 039	(47 573)	10 728	6 443	64 744
Lettonie	6 266	9 328	7 954	(23 548)	4 674	3 727	31 949
Slovaquie	5 187	9 258	10 687	(25 132)	8 375	4 994	38 501
Rép. tchèque	3 298	4 505	4 458	(12 261)	3 838	2 762	18 861
Hongrie	1 839	3 086	4 330	(9 255)	5 046	4 562	18 863
Estonie	1788	2 011	1 407	(5 206)	648	572	6 426
Malte	205	124	143	(472)	161	132	765
Slovénie	64	76	101	(241)	63	87	391
Chypre	27	23	33	(83)	43	19	145
<i>TOTAL</i>	<i>58 786</i>	<i>111 859</i>	<i>138 939</i>	<i>309 584</i>	<i>113 392</i>	<i>65 852</i>	<i>488 828</i>

Selon un rapport sur la libre circulation des travailleurs un an après l'élargissement de l'Union européenne, la plupart de ces travailleurs était des hommes jeunes (18-34 ans), arrivant sans conjoint ni enfants<sup>299</sup>. Le même rapport constatait que l'Irlande était, proportionnellement au nombre d'habitants dans le pays, la destination préférée des migrants des nouveaux pays membres. Le nombre de ressortissants de l'UE-10 s'installant au Royaume-Uni, estimé par le gouvernement britannique à 175 000, était certes élevé, mais ne représentait que 0,4 % de la population active, soit six fois moins qu'en Irlande<sup>300</sup>. Cependant, le nombre élevé de ressortissants de l'UE-10 ayant obtenu un numéro PPS en Irlande n'est pas nécessairement une indication exacte du nombre de ces personnes présentes sur le long terme. En croisant différentes données, notamment celles des revues trimestrielles du CSO (l'Office central des statistiques), puis celles du recensement de 2006, l'on peut constater que l'importance de l'immigration en provenance de ces pays fut exagérée. Certains immigrants obtinrent un numéro PPS, mais n'intégrèrent jamais le marché du travail, et d'autres ne restèrent que de manière temporaire<sup>301</sup>. Le recensement de 2006 montre qu'il y a un décalage

<sup>298</sup> Department of Social and family Affairs, *Personal Public Service Numbers – Allocation by Nationality – All Countries 2000-2008*. Disponible sur : [www.welfare.ie/EN/Topics/PPSN/Pages/ppsn\\_all\\_2008.aspx](http://www.welfare.ie/EN/Topics/PPSN/Pages/ppsn_all_2008.aspx) (consulté le 15 mars 2009).

<sup>299</sup> Julianna Traser, « Report on the free movement of workers in EU-25 », Brussels, European Citizen Action Service, 2005, p. 29. Disponible sur le site [www.ecas.org/file\\_uploads/782.pdf](http://www.ecas.org/file_uploads/782.pdf) (consulté le 30 septembre 2005).

<sup>300</sup> Ibid., p. 12. Un rapport de la Commission européenne en 2008 confirma ce phénomène. Les immigrants de l'UE-10 en âge de travailler constituaient 5 % de la population active en Irlande contre 1,2 % au Royaume-Uni. European Communities, *Employment in Europe 2008*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2008, p. 117.

<sup>301</sup> FÁS, *Quarterly Labour Market Commentary: First Quarter 2007*, Dublin, FAS, 2007, p. 7.

très important entre le nombre de numéros PPS et les personnes recensées en 2006 (voir Tableau 2.18), qui ne peut pas s'expliquer par le seul fait que le recensement eut lieu en avril 2006 alors que les données sur l'attribution des numéros PPS correspondent à la période jusqu'à la fin de l'année 2006<sup>302</sup>.

Tableau 2.18 Comparaison entre le nombre de numéros PPS attribués aux ressortissants de l'UE10 entre 2004 et 2006 et le nombre de ressortissants présents lors du recensement en 2006<sup>303</sup>

Pays	Numéros PPS attribués 2004-2006	Recensés en 2006
Pologne	185 813	63 276
Lituanie	47 573	24 628
Lettonie	23 548	13 319
Slovaquie	25 132	8 111
Rép. tchèque	12 261	5 159
Hongrie	9 255	3 440
Estonie	5 206	2 272
Malte	472	139
Slovénie	241	130
Chypre	83	60
<i>TOTAL</i>	<i>309 584</i>	<i>120 534</i>

Malgré ce décalage, il est indéniable que le flux migratoire était considérable et que son importance surprit les autorités politiques. Cependant, cette arrivée massive de main d'œuvre ne satura pas le marché du travail. Un rapport du SIEPS, l'Institut suédois des études de la politique européenne, établit qu'en mai 2004, lors de l'élargissement européen, 10,6 % des entreprises irlandaises, tous secteurs confondus, déclaraient avoir des postes vacants. Un an plus tard, et malgré le nombre élevé d'immigrants, ce chiffre restait inchangé, et il monta même en février 2006 à 16,7 %<sup>304</sup>. Le gouvernement considéra ainsi en 2006 qu'il n'avait pas besoin d'invoquer la clause lui permettant de revenir sur sa décision d'ouvrir le marché du travail aux ressortissants de l'UE-10. Les besoins en main d'œuvre étaient tels à l'époque que l'agence irlandaise de la formation et de l'emploi, FÁS, organisa des foires de recrutement

<sup>302</sup> Le nombre important de courts séjours par les migrants de l'UE-10 est un phénomène que l'on retrouve dans toute l'UE selon le rapport de la Commission européenne sur l'emploi, *Employment in Europe 2008*, Bruxelles, 2008, p. 121.

<sup>303</sup> Sources : Ministère des Affaires sociales et familiales, *Personal Public Service Numbers – Allocation by Nationality – All Countries 2000-2008* ; CSO, *Census 2006: Principal Demographic Results*, Dublin, Stationery Office, 2007, p. 73.

<sup>304</sup> Nicola Doyle, Gerard Hughes & Eskil Wadensjö, *Freedom of Movement for Workers from Central and Eastern Europe: Experiences in Ireland and Sweden*, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), mai 2006, p. 12.

dans les capitales des pays fournissant la majorité des immigrants depuis 2004 : Pologne, République tchèque, Lituanie, Slovaquie et Lettonie<sup>305</sup>. Ces foires eurent lieu au moment où d'autres pays membres de l'UE-15, à savoir l'Espagne, la Finlande, la Grèce, le Portugal et l'Italie, allaient ouvrir leurs marchés du travail aux ressortissants de l'UE-10, venant concurrencer l'Irlande dans le recrutement de ces travailleurs des pays de l'Est.

En dépit de ces besoins en main d'œuvre, le gouvernement irlandais hésitait à ouvrir davantage le marché du travail. Plus de deux ans après l'élargissement de l'UE à dix nouveaux pays membres, il devait décider s'il allait accorder le même accès libre au marché du travail aux ressortissants de la Roumanie et la Bulgarie, avec une population totale d'environ 30 millions d'habitants, lors de leur adhésion à l'UE début 2007 ou bien poser un délai de deux à cinq ans comme le lui permettait le règlement européen<sup>306</sup>. Dans l'éventualité où la plupart des autres pays membres décidaient de leur donner accès au marché du travail, le flux de migration vers l'Irlande serait moins important que lors de l'élargissement aux 10 nouveaux pays en 2004<sup>307</sup>. Or il s'avéra que la plupart des autres pays de l'UE-15 décidèrent de ne pas leur ouvrir les portes dans l'immédiat et le gouvernement irlandais décida de faire de même<sup>308</sup>. Il semblait y avoir un certain consensus du côté des partis politiques, du patronat<sup>309</sup> et des syndicats<sup>310</sup> sur la mise en place de restrictions, au moins pour un certain temps, pour les Bulgares et les Roumains<sup>311</sup>. La question de l'impact des immigrants sur l'emploi et les conditions du travail des Irlandais devint d'autant plus pressante après plusieurs événements, notamment l'affaire Irish Ferries fin 2005, quand des travailleurs irlandais furent remplacés par de la main d'œuvre meilleur marché provenant de l'Europe de l'Est<sup>312</sup>. Parallèlement, l'opinion publique se montrait de plus en plus opposée à une

<sup>305</sup> Olivier Truc, « Les Lettons, peuple trop migrateur », *Le Monde*, 18 mai 2006.

<sup>306</sup> Ces délais peuvent même aller jusqu'à sept ans dans des cas exceptionnels, s'il existe d'importantes perturbations sur le marché du travail d'un pays.

<sup>307</sup> Ann Cahill, « Government set to wait and see before next EU enlargement » *Irish Examiner*, 11 mai 2006.

<sup>308</sup> L'accès libre au marché du travail a été accordé par Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Finlande, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède.

<sup>309</sup> Voir le communiqué de presse du 19 octobre 2006 de la fédération patronale IBEC, « Liberal transitional work permit system recommended ». Disponible sur : [www.ibec.ie/ibec/press/presspublicationsdoclib3.nsf/wvPCICCC/5B8F8E2E229A65C380257210003D3FD3?OpenDocument](http://www.ibec.ie/ibec/press/presspublicationsdoclib3.nsf/wvPCICCC/5B8F8E2E229A65C380257210003D3FD3?OpenDocument) (consulté le 16 mars 2009).

<sup>310</sup> Irish Congress of Trade Unions, « Observations and Recommendations on the Application of Transitional Measures on the Accession of Bulgaria and Romania to the EU on 1st January 2007 », 24 octobre 2006. Disponible sur [www.ictu.ie/download/pdf/observations\\_recommendations\\_re\\_bulgaria\\_romania.pdf](http://www.ictu.ie/download/pdf/observations_recommendations_re_bulgaria_romania.pdf) (consulté le 15 mars 2009).

<sup>311</sup> Liam Reid & Jamie Smyth, « Taoiseach to delay move on wider EU work rights », *Irish Times*, 9 mai 2006. L'ancien Premier ministre du Fine Gael, Garrett Fitzgerald, dans son article « Some facts on 'displacement' of Irish workers », *Irish Times*, 14 janvier 2006, prônait, lui aussi, des restrictions dans l'accès au marché du travail pour les Roumains et les Bulgares.

augmentation de l'immigration<sup>313</sup>. Le gouvernement annonça, sans susciter trop d'émotion, que les ressortissants de ces deux futurs pays membres n'auraient pas libre accès au marché du travail. Cette annonce fut faite peu de temps après une annonce similaire par le gouvernement britannique, et le ministre des Affaires étrangères, Dermot Ahern, justifiait cette décision ainsi :

Ceci montre que l'Irlande a fait ce qu'elle avait à faire pour assurer, en règle générale, un accès libre (...) Si les autorités britanniques introduisaient des restrictions mais pas l'Irlande, nous serions le seul pays anglophone de l'UE sans restrictions. À notre avis, cela aurait pu entraîner l'arrivée d'un nombre anormalement élevé de personnes ici<sup>314</sup>.

Ainsi, les Bulgares et les Roumains, tout en ayant le droit de circuler librement au sein de l'UE, de rentrer sur le territoire irlandais sans visa et d'y séjourner, ont toujours besoin d'une autorisation pour pouvoir travailler en Irlande, tout comme les ressortissants des pays tiers<sup>315</sup>. Cette restriction, annoncée fin 2006, fut reconduite en décembre 2008, et devait être réexaminée fin 2011. Cependant, les Bulgares et les Roumains sont prioritaires pour des emplois par rapport aux ressortissants extracommunautaires, et après douze mois continus de travail avec un permis de travail, ils peuvent travailler librement<sup>316</sup>. Lors du recensement de 2006, 7 696 Roumains et entre 201 et 1 000 Bulgares résidaient en Irlande<sup>317</sup>.

---

<sup>312</sup> L'affaire Irish Ferries fait l'objet d'une étude de cas dans le chapitre 7.

<sup>313</sup> Dans un sondage publié dans l'*Irish Times* en janvier 2006, quelques semaines après l'affaire Irish Ferries, 70 % des personnes interrogées estimaient que l'on ne devait plus laisser rentrer des travailleurs étrangers ou que leur nombre devait être réduit. Mark Brennock, « Growing anxiety over migrant labour », *Irish Times*, 23 janvier 2006.

<sup>314</sup> « This is an indication that Ireland has done its bit to provide free access, by and large. (...) If the British authorities introduced restrictions but we did not, Ireland would be the only English-speaking country in the EU without any restrictions. In our view, that might have led to larger numbers than normal coming to our shores ». Dermot Ahern, ministre des Affaires étrangères, lors du débat parlementaire, le 25 octobre 2006. *Dáil Debates*, Vol. 626, No. 2, p. 550-551.

<sup>315</sup> Définition de 'pays tiers' dans le contexte européen : tout État hors de l'Union européenne, de l'EEE ou de la Suisse.

<sup>316</sup> Source : « Bulgarian and Romanian Nationals », fiche d'information disponible sur le site du ministère de l'Entreprise, du commerce et de l'emploi. Disponible sur : [www.djei.ie/labour/workpermits/bulgariaromania.htm](http://www.djei.ie/labour/workpermits/bulgariaromania.htm) (consulté le 15 mai 2011).

<sup>317</sup> Dans les résultats du recensement, les chiffres exacts ne sont pas fournis pour les nationalités représentant moins de 1 000 personnes, sauf dans le cas des pays de l'UE-25. Cependant, une liste complète de tous les pays est fournie, où les pays sont classés par groupes numériques (1-10 personnes ; 11-50 personnes, 51-200 personnes ; 201-1 000 personnes ; 1 001-10 000 ; plus de 10 000).



## 2.2.2 *Les ressortissants des pays tiers*

Il existe plusieurs types d'autorisation de travail<sup>318</sup> pour les ressortissants des pays tiers : le permis de travail (*work permit*), la carte verte (*Green Card permit*)<sup>319</sup>, le permis pour un transfert international au sein d'une entreprise (*Intra-Company transfer permit*) et le permis pour les conjoints ou personnes à charge des titulaires de ces trois permis (*Spousal/Dependant permit*).

### 2.2.2.1 *Le permis de travail*

La grande majorité des ressortissants des pays tiers présents sur le territoire irlandais aujourd'hui sont détenteurs d'un permis de travail, accordé par le ministère de l'Entreprise, du commerce et de l'emploi pour des emplois peu qualifiés. Jusqu'à la fin des années 1990, ils n'étaient que quelques milliers d'arrivants par an, mais à partir de 2000 et jusqu'en 2004, leur nombre s'accrut considérablement (voir tableau 2.19).

---

<sup>318</sup> Le ministère de l'Entreprise emploie le terme *employment permits* pour désigner l'ensemble des autorisations de travail.

<sup>319</sup> La carte verte remplace depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 le visa de travail (*work visa*) et l'autorisation de travail (*work authorisation*).

Tableau 2.19 Nombre de permis de travail délivrés 1993-2008 <sup>320</sup>

Année	Nouveaux permis	Renouvellements	Total
1993	-	-	1 103
1994	-	-	2 610
1995	-	-	4 333
1996	-	-	3 778
1997	-	-	4 644
1998	3 830	1 886	5 716
1999	4 597	1 653	6 250
2000	15 753	2 271	18 006
2001	29 951	6 485	36 436
2002	23 759	16 562	40 321
2003	22 512	25 039	47 551
2004	10 821	23 246	34 067
2005	8 166	18 980	27 136
2006	8 254	16 600	24 854
2007	10 147	13 457	23 604
2008	8 481	5 086	13 567

À partir de 2003, le nombre de renouvellements dépasse le nombre de nouveaux permis accordés, ce qui démontre que les travailleurs étrangers restent dans le pays. La réduction du nombre de permis de travail délivrés depuis 2004 s'explique par le fait que les ressortissants des dix nouveaux pays membres de l'UE n'en avaient plus besoin pour accéder au marché de l'emploi après le 1<sup>er</sup> mai 2004. Étant donné que les autorités irlandaises se doivent, selon les accords en vigueur en Europe, d'accorder la priorité à l'emploi aux ressortissants irlandais et de l'EEE (et de la Suisse), un employeur qui souhaite recruter un travailleur provenant d'un autre pays doit démontrer qu'il ne lui fut pas possible, en dépit de tous ses efforts<sup>321</sup>, de trouver un ressortissant de l'EEE pour occuper le poste. Le ministère de l'Entreprise, du commerce et de l'emploi est chargé de l'examen des demandes de permis et de leur attribution le cas échéant.

Jusqu'en 2006, un permis de travail était accordé pour une période initiale maximum d'un an et pouvait être renouvelé chaque année. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi relative

<sup>320</sup> Source : Pour 1993-1997 : ministère de l'Entreprise, du commerce et de l'emploi à [www.entemp.ie/labour/workpermits/statistics.htm](http://www.entemp.ie/labour/workpermits/statistics.htm) (consulté le 16 mars 2009) ; pour 1998-2008 : Corona Joyce, *Annual Policy Report on Migration and Asylum 2009 : Ireland*, Dublin, ESRI/European Migration Network, 2010, p. 52.

<sup>321</sup> Par exemple en passant une annonce ou en cherchant des candidats potentiels auprès de FÁS (l'agence nationale irlandaise pour l'emploi et la formation) ou autres agences de recrutement.

aux permis de travail de 2006<sup>322</sup>, il est accordé pour deux ans et peut être renouvelé pour trois ans supplémentaires. Après ces cinq années initiales, il peut être renouvelé indéfiniment. Jusqu'en 2006, le permis était accordé directement à l'employeur pour un emploi spécifique, et par conséquent, l'employé n'avait pas la possibilité de changer d'employeur<sup>323</sup>. Suite à des critiques émises par des associations et des syndicats dénonçant des abus de la part d'employeurs peu scrupuleux qui profitaient d'un système qui leur donnait un pouvoir considérable en tant que détenteur du permis de travail de leur employé<sup>324</sup>, la loi de 2006 mit en place un certain nombre de garde-fous. Désormais, l'employeur ne reçoit qu'une copie du permis de travail, l'employé recevant directement l'original, sur lequel sont notées la nature exacte de l'emploi, les conditions de rémunération, les déductions pour les frais d'hébergement le cas échéant, ainsi qu'une déclaration l'informant que tout employé doit percevoir le salaire minimum horaire établi par la loi et des informations sur le droit des employés<sup>325</sup>. Cependant, cette nouvelle loi ne remet pas en cause l'obligation pour l'employé de ne travailler que pour l'employeur désigné sur le permis, un changement d'employeur nécessitant une nouvelle demande de permis.

Lors de son arrivée en Irlande, un travailleur ressortissant d'un pays tiers dispose de trois mois pour s'inscrire auprès de la police de l'immigration et demander un permis de séjour<sup>326</sup>. Après une présence d'un an en Irlande, le titulaire d'un permis de travail peut faire une demande de regroupement familial. Le regroupement familial ne sera autorisé que dans le cas où le titulaire du permis démontre qu'il est en mesure de subvenir aux besoins de sa famille.

Jusqu'en 2003, la politique gouvernementale était d'intervenir le moins possible. Dans un marché du travail en plein essor, les employeurs décidaient des besoins en main d'œuvre et les autorités leur livraient les permis de travail sans se mêler outre mesure de la procédure. Par conséquent, ils recrutèrent, surtout pour des emplois peu qualifiés, des travailleurs provenant de nombreux pays (voir tableau 2.20).

---

<sup>322</sup> Employment Permits Act 2006.

<sup>323</sup> Le coût de la demande, qui s'élevait à 500 €, était au frais de l'employeur

<sup>324</sup> Voir le rapport de l'ONG Immigrant Council of Ireland, *Labour Migration into Ireland*, Dublin, ICI, 2003. Voir également Nuala Kelly, *Work Permits in Ireland : Recommendations for Change*, Dublin : Migrant Rights Centre Ireland, 2004. Voir aussi la déclaration d'Esther Lynch, représentante de l'*Irish Congress of Trade Unions*, devant le comité parlementaire pour les affaires européennes, lors d'une réunion sur la migration économique, le 26 octobre 2005. Disponible sur : <http://debates.oireachtas.ie/EUJ/2005/10/26/00003.asp> (consulté le 8 avril 2011).

<sup>325</sup> *Employment Permits Act 2006*, articles 9 (2) et 9 (3).

<sup>326</sup> Cette demande peut se faire dans un commissariat si la personne réside en dehors de Dublin.

Tableau 2.20 Principales origines géographiques des titulaires de permis de travail 2002-2008 <sup>327</sup>

	2002	2003	2004
<b>Nombre total de permis (nouveau et renouvellement)</b>	40 321	47 551	34 067
<b>UE-10</b>	18 196	22 078	5 110
<b>Autres pays du monde</b> <sup>328</sup>	22 125	25 473	28 957
	<i>dont :</i>	<i>dont :</i>	<i>dont :</i>
	<i>Philippines 3 255</i>	<i>Philippines 4 042</i>	<i>Philippines. 4 301</i>
	<i>Roumanie 2 459</i>	<i>Ukraine 2 866</i>	<i>Ukraine 2 137</i>
	<i>Afr. du Sud 2 273</i>	<i>Roumanie 2 527</i>	<i>Roumanie 2 113</i>
	<i>Ukraine 2 092</i>	<i>Afr. du Sud 2 468</i>	<i>Afr. du Sud 2 031</i>
	<i>Brésil 1 327</i>	<i>Chine 1 593</i>	<i>Brésil 1 512</i>
	<i>Russie 1 238</i>	<i>Australie 1 149</i>	<i>Chine 1 284</i>
	<i>Chine 1 236</i>	<i>Inde 1 030</i>	<i>Inde 1 253</i>
	<i>Australie 1 116</i>		<i>Turquie 1 191</i>
	<i>Malaisie 1 086</i>		<i>Bangladesh 1 009</i>

	2005	2006	2007	2008
<b>Nombre total de permis (nouveau et renouvellement)</b>	27 136	24 854	23 604	13 567
	<i>dont :</i>	<i>dont :</i>	<i>dont :</i>	<i>dont :</i>
	<i>Philippines 4 172</i>	<i>Philippines 3 850</i>	<i>Inde 4 068</i>	<i>Inde 3 334</i>
	<i>Ukraine 1 906</i>	<i>Inde 2 166</i>	<i>Philippines 3 885</i>	<i>Philippines 2 210</i>
	<i>Afr. du Sud 1 834</i>	<i>Afr. du Sud 1 719</i>	<i>Afr. du Sud 1 461</i>	
	<i>Roumanie 1 838</i>	<i>Ukraine 1 679</i>	<i>Ukraine 1 412</i>	
	<i>Inde 1 724</i>	<i>Roumanie 1 494</i>	<i>États-Unis 1 208</i>	
	<i>Chine 1 364</i>	<i>Brésil. 1 211</i>	<i>Chine 1 188</i>	
	<i>Brésil 1 332</i>	<i>Chine 1 135</i>	<i>Brésil 1 173</i>	
	<i>États-Unis 1 048</i>	<i>États-Unis 1 037</i>		

Il est important de souligner que ces chiffres ne représentent pas seulement des nouveaux arrivants chaque année, un certain nombre de permis étant des renouvellements, de plus en plus nombreux ces dernières années.

Les secteurs recrutant le plus de travailleurs nécessitant des permis de travail sont le tertiaire, la restauration, l'agriculture et la pêche, l'industrie et les services de santé (voir tableau 2.21).

<sup>327</sup> Chiffres compilés à partir des données du ministère de l'Entreprise, du commerce et de l'emploi. Disponibles sur : [www.entemp.ie/labour/workpermits/statistics.htm](http://www.entemp.ie/labour/workpermits/statistics.htm) (consulté le 12 mars 2009).

<sup>328</sup> Ne sont cités ici que les pays représentant plus de 1 000 permis de travail. Les informations concernant les autres pays sont disponibles sur : [www.entemp.ie/labour/workpermits/statistics.htm](http://www.entemp.ie/labour/workpermits/statistics.htm) (consulté le 12 mars 2009).

Tableau 2.21 Nombre de permis de travail par secteur 1999-2008 <sup>329</sup>

Secteur	1999-2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tertiaire	38 634	19 502	14 571	10 952	9 795	9 505	5 468
Restauration	24 036	11 548	8 306	6 976	5 842	4 801	2 203
Agriculture & Pêche	15 374	7 242	3 721	2 139	1 952	1 453	626
Industrie	8 371	3 376	2 174	1 680	1 571	1 775	1 335
Médical	7 209	2 709	2 469	2 683	2 852	4 329	3 240
Spectacle	2 997	945	963	1 181	1 106	120	65
Travail domestique	1 584	944	772	684	631	572	251
Éducation	1 758	759	717	726	798	901	355
Accords d'échanges	490	299	163	121	125	136	11
Sport	452	227	207	213	155	173	157

Quand le gouvernement décida d'ouvrir le marché du travail aux ressortissants de l'UE-10 au moment de l'élargissement de l'Union européenne, il introduisit certaines mesures pour mieux contrôler l'immigration extracommunautaire. Estimant que la plupart des besoins en main d'œuvre pouvaient désormais être satisfaits en recrutant des ressortissants de l'Europe élargie, il limita considérablement l'accès aux permis de travail pour les ressortissants des pays tiers. En 2003, il désigna plusieurs catégories d'emplois comme inéligibles pour l'octroi d'un permis de travail, estimant qu'il n'y avait pas de pénurie de main d'œuvre. Il s'agissait d'emplois peu ou pas spécialisés dans la construction (maçon, plombier, électricien, peintre, etc.), l'hôtellerie (réceptionniste, barman), la vente (vendeur, VRP, etc.) et le transport (chauffeur), pour ne citer que quelques exemples<sup>330</sup>. Puis il annonça qu'il n'accepterait de demandes de permis de travail que pour les emplois hautement spécialisés<sup>331</sup>, sauf en cas de renouvellement d'un permis existant. La loi de 2006 précise que les permis de travail seront accordés pour les emplois correspondant à un salaire annuel de plus de €30 000

<sup>329</sup> Chiffres compilés à partir des données du ministère de l'Entreprise, du commerce et de l'emploi. Disponibles sur : [www.entemp.ie/labour/workpermits/statistics.htm](http://www.entemp.ie/labour/workpermits/statistics.htm) (consulté le 12 mars 2009). Les chiffres ici comprennent à la fois les nouvelles demandes et les renouvellements.

<sup>330</sup> La liste complète est sur le site du ministère de l'Entreprise, du commerce et de l'emploi : [www.entemp.ie/labour/workpermits/elements/ineligible.htm](http://www.entemp.ie/labour/workpermits/elements/ineligible.htm) (consulté le 3 octobre 2008).

<sup>331</sup> « The Department has determined that for the foreseeable future, there will be no requirement to issue new work permits for anything but the most highly specialised vacancies. Generally, all other applications will be refused or returned. » Annonce en 2003 sur le site officiel d'informations sur les permis de travail [www.entemp.ie/labour/workpermits/elements/currentpolicy.htm](http://www.entemp.ie/labour/workpermits/elements/currentpolicy.htm) (consulté le 3 octobre 2006).

qui ne rentrent pas dans le cadre du régime des cartes vertes (voir section suivante) et, dans des cas très exceptionnels, pour des emplois à un salaire annuel de moins de €30 000<sup>332</sup>.

#### 2.2.2.2 La carte verte

Le régime des cartes vertes (*Green Card permits*), introduit en février 2007, remplace celui des visas de travail (*work visas*) et des autorisations de travail (*work authorisations*), également appelé *WV/WA Programme*<sup>333</sup>, pour des emplois spécialisés ou très qualifiés. En 2000, le régime des visas de travail et des autorisations de travail fut introduit afin de faciliter le recrutement de travailleurs qualifiés pour des secteurs où il existait une grave pénurie de main d'œuvre : des spécialistes en informatique, des professionnels de la santé (infirmiers, médecins, orthophonistes, radiologues, kinésithérapeutes, dentistes, etc.) ou de la construction (architectes, ingénieurs, urbanistes, géomètres, etc.). Une autorisation de travail était attribuée aux ressortissants des pays tiers qui n'avaient pas besoin de visa pour rentrer sur le territoire irlandais<sup>334</sup>, alors qu'un visa de travail était attribué aux ressortissants des autres pays tiers ne figurant pas sur cette liste. Les conditions des deux statuts étaient les mêmes. Un candidat devait avoir une offre d'emploi avant de faire une demande de visa/autorisation de travail<sup>335</sup>, mais, contrairement à celui qui détenait un permis de travail, il pouvait changer d'employeur une fois arrivé en Irlande, à condition de rester dans le même secteur d'activité. Ces visas/autorisations de travail étaient accordés en général pour une période de deux ans et étaient renouvelables pour deux ans supplémentaires dans les mêmes conditions. Le nombre de personnes en Irlande ayant des visas/autorisations de travail était relativement faible par rapport au nombre de détenteurs de permis de travail : 15 642 entre juin 2000, date de l'introduction de ce régime, et décembre 2006 (voir tableau 2.22). Les pays les plus représentés étaient les Philippines, l'Afrique du Sud et l'Inde (voir tableau 2.23). Plus de la moitié étaient des infirmiers, suivi par des informaticiens (voir tableau 2.24).

<sup>332</sup> Ministère de l'Entreprise, du commerce et de l'emploi, « Employment Permits Arrangements : Guide to Work Permits », janvier 2007. Disponible sur : [www.entemp.ie/publications/labour/2007/guideworkpermits.pdf](http://www.entemp.ie/publications/labour/2007/guideworkpermits.pdf) (consulté le 14 mars 2009).

<sup>333</sup> Jusqu'en 2006, le régime des visas et des autorisations de travail était géré par le ministère des Affaires étrangères. Toutes les catégories d'autorisation sont désormais gérées par le ministère de l'Entreprise, du commerce et de l'emploi.

<sup>334</sup> Parmi ces pays se trouvent l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Croatie, Israël, le Japon, la Malaisie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, Singapour, l'Afrique du Sud, la Corée du Sud, les États-Unis. Pour la liste complète, voir « Non-Visa required countries », sur le site du ministère des Affaires étrangères. Disponible sur : [www.foreignaffairs.gov.ie/home/index.aspx?id=8777](http://www.foreignaffairs.gov.ie/home/index.aspx?id=8777) (consulté le 5 octobre 2008).

<sup>335</sup> Cette demande devait être faite depuis l'étranger.

Tableau 2.22 Nombre d'autorisations et visas de travail 2000 - 2006<sup>336</sup>

Année	Nombre
2000	1 383
2001	3 749
2002	2 610
2003	1 158
2004	1 444
2005	2 585
2006	2 713

Tableau 2.23 Principales origines géographiques des détenteurs de visas/autorisations de travail, juin 2000 – avril 2004<sup>337</sup>

Pays	Nombre
1. Philippines	3 858
2. Afrique du Sud	1 527
3. Inde	1 469
4. Australie	513
5. Nigéria	212
6. Russie	184
7. États-Unis	183
8. Roumanie	173
9. Nouvelle-Zélande	171
10. Canada	83

<sup>336</sup> Emma Quinn, *The Organisation of Asylum and Migration Policies in Ireland*, Dublin, ESRI/European Migration Network, 2009, p. 66. À partir de 2006, le ministère de l'Emploi cessa de publier des chiffres séparés pour les WV/WA, et les inclut désormais dans les chiffres globaux des permis de travail (voir Tableau 2.18).

<sup>337</sup> Ibid., Pas de chiffres publiés après 2004.

Tableau 2.24 Autorisations & visas par profession juin 2000 - avril 2004<sup>338</sup>

Profession	Nombre
Infirmier	4 855
Informaticien	2 501
Ingénieur de la construction	761
Technicien de l'informatique	432
Personnel médical (hors infirmier)	318
Architecte	293
Géomètre	82
Urbaniste	37
Expert immobilier	16

Depuis l'entrée en vigueur début 2007 de la Loi relative aux permis de travail de 2006, les visas et autorisations de travail furent remplacés par la carte verte. Il s'agit toujours d'accorder une autorisation pour des emplois très qualifiés ou pour des secteurs stratégiques dans lesquels il existe une pénurie de main d'œuvre. Une carte verte est accordée pour la plupart des emplois dont le salaire annuel est supérieur à 60 000 €, ainsi que pour un nombre restreint de professions définies comme stratégiquement importantes, avec un salaire annuel compris dans la fourchette des 30 000 à 60 000 €: il s'agit principalement d'emplois dans le secteur informatique, dans le domaine de la santé et dans la finance<sup>339</sup>. Avec cette législation, le gouvernement introduisit pour la première fois des mesures permettant une installation à long terme des travailleurs provenant de pays tiers, puisqu'une carte verte est accordée pour une durée initiale de deux ans<sup>340</sup>, après laquelle le titulaire peut formuler une demande de séjour permanent. De plus, les titulaires d'une carte verte peuvent être accompagnés de leurs familles dès leur arrivée.

Lors de l'annonce officielle en janvier 2007 de l'introduction de la carte verte, le ministre responsable avait prévu qu'environ 10 000 cartes allaient être attribuées chaque année<sup>341</sup>. Cependant, ce chiffre plafonna à 2 976 la première année, dont près de la moitié dans le domaine de la santé. Le nombre de demandes était bien inférieur aux prévisions, selon

<sup>338</sup> Ibid., Pas de chiffres publiés après 2004.

<sup>339</sup> Pour la liste détaillée, voir Department of Enterprise, Trade and Employment, « Employment Permit Arrangements: Guide to Green Card Permits », novembre 2008, p.11-12. Disponible sur : [www.entemp.ie/publications/labour/2008/Guidelines%20-%20GreenCards%20-%20Nov%202008.pdf](http://www.entemp.ie/publications/labour/2008/Guidelines%20-%20GreenCards%20-%20Nov%202008.pdf) (consulté le 14 mars 2009).

<sup>340</sup> Une carte verte ne sera pas attribuée pour un contrat d'emploi d'une durée inférieure à deux ans.

<sup>341</sup> Caroline Madden, « Launch of green card scheme for high-skill workers », *Irish Times*, 25 janvier 2007.



le ministère, parce que les gens n'étaient pas assez bien informés<sup>342</sup>. Après 2007, le ministère cessa de publier des statistiques sur le nombre de cartes vertes accordées<sup>343</sup>, et ce statut quelque peu provisoire attend d'être mieux défini dans la législation à venir<sup>344</sup>.

### 2.2.2.3 *Le permis pour un transfert international au sein d'une entreprise*

Des entreprises ayant des succursales ou leur siège à l'étranger peuvent obtenir une autorisation pour faire venir des cadres dirigeants et du personnel clé pour travailler dans leur entreprise en Irlande. Il doit s'agir d'employés percevant des salaires d'au moins 40 000 €. Ce permis est accordé pour une durée initiale maximum de deux ans, mais peut être prolongé pendant trois années supplémentaires. Des permis peuvent également être obtenus pour des stagiaires transférés de l'étranger, mais pour une durée maximum d'un an. Les titulaires de ces permis, qu'ils soient employés ou stagiaires, doivent quitter l'Irlande dès la fin de leur permis. Les statistiques concernant les personnes dans cette catégorie sont comprises dans les statistiques globales des permis de travail (voir Tableaux 2.19 à 2.21 ci-dessus).

### 2.2.2.4 *Le permis de travail pour les conjoints ou personnes à charge*

Jusqu'en février 2004, le regroupement familial était possible après un an dans le cas des titulaires des permis de travail et après trois mois dans le cas des titulaires des visas/autorisations de travail, mais les personnes arrivées en Irlande dans le cadre du regroupement familial n'avaient pas le droit automatique de travailler. Cependant, s'ils avaient une offre d'emploi, ils pouvaient faire une demande d'autorisation dans le cadre du régime des permis de travail, sachant tout de même qu'un employeur était obligé d'appliquer la préférence communautaire, et que de nombreux emplois étaient exclus du régime. Le coût élevé d'une demande de permis (500 € à l'époque) avait souvent un effet dissuasif. Face à ces restrictions, de nombreuses infirmières philippines, se trouvant dans l'impossibilité de faire vivre leurs familles avec un seul salaire et donc dans l'obligation de laisser conjoint et enfants au pays, préférèrent partir travailler au Royaume-Uni ou en Australie, où leurs conjoints avaient le droit de travailler. Suite à des pressions venant des directeurs d'hôpitaux, de l'organisation nationale des infirmiers, de l'ambassade des Philippines, ainsi que de

<sup>342</sup> Ruadhán Mac Cormaic, « Slow take-up on green cards by immigrants », *Irish Times*, 4 janvier 2008.

<sup>343</sup> Les chiffres sur les cartes vertes sont inclus dans les chiffres globaux des autorisations de travail (voir Tableau 2.18).

<sup>344</sup> Il était prévu de l'inclure dans le projet de loi *Immigration, Residence and Protection Bill*, qui devait être voté en 2007, puis en 2008 et en 2010, mais qui, à ce date, n'est toujours pas voté.

l'association des infirmières philippines en Irlande, le ministre de l'Entreprise, du commerce et de l'emploi, Mary Harney (également *Tánaiste*, vice-Premier ministre), annonça début 2004 un changement de ces règles. Depuis mars 2004, les conjoints<sup>345</sup> de tous les titulaires de visas et d'autorisations de travail ont le droit de travailler. Cette mesure s'étend également à certains universitaires et chercheurs qui se trouvent sous le régime des permis de travail. Les demandes émanant de conjoints du personnel médical titulaire d'un permis de travail sont étudiées au cas par cas<sup>346</sup>. Cependant, Chambers, l'organisation réunissant toutes les chambres de commerce et d'industrie d'Irlande, considérait cette mesure insuffisante. Dans une enquête publiée en 2006, elle estimait que la non-délivrance d'autorisations de travail aux conjoints des travailleurs immigrés de pays tiers constituait un obstacle clé dans le recrutement de travailleurs hautement qualifiés et un frein à leur intégration<sup>347</sup>. La fédération patronale IBEC et plusieurs associations<sup>348</sup> demandèrent également un assouplissement des conditions d'obtention de permis de travail pour les conjoints. La loi de 2006 répondit à ces demandes en étendant le droit de travailler aux conjoints de tous les ressortissants de pays tiers travaillant en Irlande, ainsi qu'à leurs enfants de moins de 18 ans<sup>349</sup>. Ils sont toujours soumis à l'obligation d'obtenir un permis de travail, mais les restrictions habituelles furent levées : l'employeur est exonéré des frais de dossier<sup>350</sup> et n'a plus besoin de démontrer qu'il n'a pas pu trouver un ressortissant de l'EEE pour occuper le poste ; l'interdiction d'obtenir un permis de travail pour occuper certains postes ne s'applique pas. Les statistiques concernant les personnes dans cette catégorie sont comprises dans les statistiques globales des permis de travail (voir Tableaux 2.19 à 2.21 ci-dessus). Cependant, le tableau 2.25 nous permet de voir cette catégorie à part.

---

<sup>345</sup> Il est précisé clairement dans la documentation officielle que le couple doit être marié (souligné dans le texte) et avoir un certificat de mariage juridiquement reconnu. *Guide to work permits for spouses of employment permit holders*, Department of Enterprise, Trade and Employment, février 2004. Disponible sur : [www.entemp.ie/publications/labour/2004/spousalpermits.pdf](http://www.entemp.ie/publications/labour/2004/spousalpermits.pdf) (consulté le 3 octobre 2005). Cette condition est réitérée dans le guide remis à jour et publié en 2007, *Employment Permits Arrangements: Guide to Work Permits for Spouses and Dependents of Employment Permit Holders*, p.8. Disponible sur : [www.entemp.ie/publications/labour/2007/guidespousals.pdf](http://www.entemp.ie/publications/labour/2007/guidespousals.pdf) (consulté le 2 avril 2009).

<sup>346</sup> Communiqué de presse du ministère de l'Entreprise, du commerce et de l'emploi, « Tánaiste introduces new arrangements for spouses of skilled non-nationals », 18 février 2004. [www.entemp.ie/press/2004/20040218.htm](http://www.entemp.ie/press/2004/20040218.htm) (consulté le 3 octobre 2005).

<sup>347</sup> Chambers Ireland, *Assessing Best Practice in Immigrant Visa Processing*, Dublin, Chambers Ireland, 2006, pp. 7-8.

<sup>348</sup> Les associations Immigrant Council of Ireland et Migrant Rights Centre Ireland notamment.

<sup>349</sup> Les enfants de plus de 18 ans ne bénéficient de cette autorisation qu'à la condition d'être arrivés en Irlande avant d'atteindre la majorité. Leurs demandes sont étudiées au cas par cas. Concernant les personnes de moins de 18 ans, l'employeur doit s'engager à respecter la législation concernant l'emploi des mineurs, notamment la loi *Protection of Young Persons (Employment) Act, 1996*.

<sup>350</sup> En 2008, les frais de dossier s'élevaient à 500 €(pour 6 mois) et 1500€(pour 3 ans).

Tableau 2.25 Permis de travail pour conjoints et enfants 2004-2007<sup>351</sup>

Année	Nombre de permis
2004	739
2005	1 168
2006	1 718
2007	1 787

### 2.3 Les élèves et étudiants étrangers

Dans l'enseignement primaire, les enfants étrangers représentaient 10% des élèves en 2007<sup>352</sup>. Concernant l'enseignement secondaire, plus de 11 000 élèves, soit 3,3 %, étaient des étrangers en 2001-2002<sup>353</sup>. En 2007, ce chiffre s'élevait à 17 000 élèves, soit près de 6 %<sup>354</sup>, puis à 8 % en 2008<sup>355</sup>. Ces chiffres comprennent les enfants de demandeurs d'asile et de réfugiés, ainsi que les enfants d'immigrés venus travailler en Irlande, qui bénéficient tous du même droit à la scolarité que les élèves irlandais. En revanche, des visas ne sont accordés à des élèves venant de pays tiers sans leurs parents pour suivre leur scolarité en Irlande qu'à condition qu'ils s'inscrivent dans des écoles secondaires privées et payantes, et qu'ils ne représentent pas une charge pour l'État. Ils n'ont pas accès à la scolarité gratuite. Les chiffres ne faisant pas la distinction entre les différentes catégories d'élèves étrangers, il est impossible de savoir combien d'élèves sont arrivés expressément en Irlande pour étudier dans des écoles payantes.

La mobilité internationale des étudiants augmenta considérablement en une décennie. En 1995, 4 300 étudiants étrangers étaient inscrits dans les établissements de l'enseignement supérieur, soit 4 % de tous les étudiants<sup>356</sup>. En 2001-2002, ils étaient 9 300, soit 7 % de la population estudiantine<sup>357</sup> ; 3 800 (40 %) étaient des ressortissants de l'UE, dont la moitié du

<sup>351</sup> Emma Quinn et al, *Handbook on Immigration and Asylum in Ireland 2007*, Dublin, ESRI, 2007, p. 23.

<sup>352</sup> Emer Smyth et al, *Adapting to Diversity: Irish Schools and Newcomer Students*, Dublin, ESRI, 2009, p. xiv.

<sup>353</sup> Department of Education and Science, *Internationalisation of Irish Education Services*, juin 2004, p. 16. Disponible sur : [http://www.education.ie/servlet/blobServlet/des\\_irish\\_ed\\_services.pdf](http://www.education.ie/servlet/blobServlet/des_irish_ed_services.pdf) (consulté le 2 octobre 2009).

<sup>354</sup> Smyth et al, op.cit., p. xiv.

<sup>355</sup> Corona Joyce, *Annual Policy Report on Migration and Asylum 2008: Ireland*, Dublin, ESRI/European Migration Network, 2009, p. 34.

<sup>356</sup> Orla Christle & Niamh Godley, « Supporting Diversity and Inclusion in Higher Education », in *Spectrum*, No. 17, juin 2008, p. 17.

<sup>357</sup> Department of Education and Science, op.cit., p.14.

Royaume-Uni, et 5 500 des ressortissants d'autres pays, dont un tiers de l'Amérique du Nord. Les étudiants passant une période de trois à douze mois dans un établissement irlandais dans le cadre des programmes d'échange internationaux du type Erasmus n'étaient pas comptabilisés dans ces chiffres. 43 % des étudiants étrangers en 2001-2002 faisaient des études de médecine et d'autres disciplines ayant trait au secteur de la santé, 31 % des études de sciences humaines et de lettres<sup>358</sup>.

Les statistiques concernant les étudiants étaient assez fragmentées, mais depuis 2003, le Conseil irlandais de l'éducation<sup>359</sup>, organisme créé par le gouvernement en 1993 pour promouvoir l'Irlande comme destination pour les études, publie des chiffres annuels qui montrent une constante augmentation du nombre d'étudiants étrangers inscrits dans l'enseignement supérieur. Ces chiffres, contrairement aux chiffres cités ci-dessous, comprennent les étudiants européens inscrits dans le cadre du programme Erasmus et les étudiants américains du Junior Year Abroad (JYA), dont le séjour est par définition de courte durée.

Tableau 2.26 Étudiants étrangers inscrits dans l'enseignement supérieur 2003-2007<sup>360</sup>

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
<b>Total étudiants étrangers</b>	<b>18 608</b>	<b>22 947</b>	<b>25 319</b>	<b>27 275</b>
% de la population estudiantine totale <sup>361</sup>	12,7 %	15,4 %	16,7 %	17,7 %
Pays de l'UE	6 107	8 841	10 123	11 675
Europe non-UE	523	660	785	642
États-Unis	3 003	4 436	4 008	4 408
Chine	2 874	3 080	3 465	3 573
Malaisie	1 299	1 127	1 223	1 289
Afrique sub-saharienne	695	756	965	850
Inde	621	691	857	1 094
Pakistan	466	530	479	497
Autres	3 020	2 826	3 414	3 247

Les ressortissants de l'UE n'ont pas besoin de visa pour faire des études supérieures en Irlande et bénéficient des mêmes privilèges que les étudiants irlandais, à savoir les études

<sup>358</sup> Ibid. pp. 13-17.

<sup>359</sup> Irish Education Board.

<sup>360</sup> Source : Rapports annuels de l'Irish Education Board, de 2004 à 2007, disponibles sur : [www.educationireland.ie/remository.html?func=select&id=1](http://www.educationireland.ie/remository.html?func=select&id=1) (consulté le 8 juin 2009).

<sup>361</sup> Calculé à partir d'information sur la population estudiantine dans sa totalité. Higher Education Authority, *Higher Education : Key Facts and Figures 06/07*, Dublin, HEA, 2008, pp.14-15. Disponible sur : [www.heai.ie/files/files/file/statistics/2008/HRAfacts06\\_07.pdf](http://www.heai.ie/files/files/file/statistics/2008/HRAfacts06_07.pdf) (consulté le 15 juin 2009).

gratuites dans les établissements supérieurs publics jusqu'à la licence. Les autres étudiants doivent verser des frais d'inscription très élevés, ce qui représente une manne pour ces établissements, toujours à la recherche de fonds supplémentaires. Dans les rapports annuels du Conseil irlandais de l'éducation, on estime à 120 millions d'euros les frais d'inscription payés par ces étudiants pour l'année universitaire 2003-2004, 140 millions pour 2004-2005, 154 millions pour 2005-2006 et 164 millions pour 2006-2007<sup>362</sup>.

Le secteur qui attire le plus d'étudiants étrangers est celui des écoles de langues. Environ 200 000 étudiants étrangers par an suivent des cours d'anglais dans une des nombreuses écoles de langues du pays, ce qui rapporte 300 millions d'euros à l'économie irlandaise<sup>363</sup>. Depuis 2000 et jusqu'en avril 2005, tous les ressortissants des pays tiers qui étaient inscrits comme étudiants, quelle que fût la durée de leur séjour d'études, avaient le droit de travailler vingt heures par semaine pendant la période des cours, voire à plein temps pendant les vacances scolaires<sup>364</sup>. Contrairement au régime des permis de travail, confiné aux secteurs qui souffraient d'une carence de main d'œuvre, le régime dont bénéficiaient les étudiants ne faisait pas l'objet d'une telle restriction, leur permettant de travailler dans tous les secteurs de l'économie.

Une grande partie des demandes de visas d'étudiants sont déposées par des personnes souhaitant séjourner en Irlande pour des stages d'anglais. Voyant le nombre global de ces demandes s'accroître de manière assez spectaculaire en quelques années (61 000 en 2000, 105 000 en 2002, puis 120 000 en 2003<sup>365</sup>), les autorités craignaient certains abus, notamment provenant de ceux qui venaient étudier l'anglais. Selon le ministère de la Justice, « une minorité d'établissements avaient profité de ce système pour vendre à leurs clients un produit éducatif qui n'était, ni plus ni moins, qu'un accès au marché du travail en Irlande »<sup>366</sup>. Une enquête policière en 2003 révéla l'existence de quelques écoles de langues plus ou moins fantômes : dépourvues de suffisamment d'enseignants et de salles de classe pour le nombre d'étudiants inscrits officiellement, elles délivraient des attestations d'assiduité à leurs « étudiants » leur permettant de remplir les conditions de leurs visas et de travailler, ceci en

---

<sup>362</sup> Rapports annuels de l'Irish Education Board de 2004 à 2007.

<sup>363</sup> John Downes. « Education sector urged to attract foreign students ». *Irish Times*, 17 mai 2005.

<sup>364</sup> Des mesures similaires existent dans des pays concurrents dans le marché des études linguistiques, tels que le Royaume-Uni, le Canada et l'Australie. Martin Wall & Conor Lally, « Foreign students' work rights cut ». *Irish Times*, 23 décembre 2004.

<sup>365</sup> Department of Education and Science, op.cit., p. 28.

<sup>366</sup> « A minority of educational establishments had used the working arrangements to sell their customers an educational product which amounted to little more than access to the Irish labour market. » Martin Wall & Conor Lally. « Foreign students' work rights cut ». *Irish Times*, 23 décembre 2004.

échange de sommes d'argent considérables<sup>367</sup>. MEI-RELSA, l'association irlandaise qui réunit les écoles de langues certifiées, demanda au gouvernement de réguler le secteur afin d'empêcher ces pratiques douteuses qui nuisaient à la réputation de tous<sup>368</sup>.

En 2002, des consulats furent ouverts à Pékin et à Moscou pour recevoir les nombreuses demandes de visas des ressortissants de ces pays, particulièrement ciblés par les écoles d'anglais en Irlande. Cette décentralisation permet un traitement des dossiers par des personnes ayant une meilleure connaissance de la situation locale, et le nombre de refus de visas pour cause d'informations insuffisantes ou de faux documents (ressources financières, emploi dans le pays d'origine et motifs du voyage) augmenta<sup>369</sup>.

Puis, en décembre 2004, le ministre de la Justice annonça l'introduction de modifications au régime des étudiants étrangers prenant effet le 18 avril 2005<sup>370</sup>. Les étudiants se trouvant déjà en Irlande avant cette date étaient couverts par l'ancien régime, moins restrictif. Pour tous les étudiants arrivant après cette date, l'autorisation de travailler n'est accordée qu'à ceux dont la durée des études en Irlande dépasse une année. Ils doivent suivre des cours à plein temps, débouchant sur une qualification reconnue par le ministère de l'Éducation<sup>371</sup>. Les étudiants suivant des cours préparatoires n'ont le droit de travailler qu'une fois qu'ils ont intégré le cursus menant directement à la qualification. Ces mesures furent introduites, selon le ministère de la Justice<sup>372</sup>, pour éviter avant tout que le système des visas d'étudiants ne soit utilisé comme un moyen d'accéder à des secteurs d'activité inaccessibles aux titulaires des permis de travail, les demandes en main d'œuvre dans ces secteurs pouvant être remplies par les ressortissants de l'EEE.

Cependant, malgré l'introduction de ces mesures restrictives, le nombre d'étudiants extracommunautaires inscrits dans les écoles de langues resta élevé. En février 2008, 31 262 ressortissants des pays tiers avaient des visas d'étudiants : 28 765 détenaient des visas les autorisant à travailler 20 heures hebdomadaires et 2 497 ayant des visas sans autorisation de travailler<sup>373</sup>.

---

<sup>367</sup> Ibid.

<sup>368</sup> Department of Education and Science, op.cit., p. 27.

<sup>369</sup> Ibid, p. 29.

<sup>370</sup> « Minister announces revised arrangements for non-EEA students in Ireland ». Communiqué de presse du 22 décembre 2004. Disponible sur le site du ministère de la Justice à [www.justice.ie](http://www.justice.ie) (consulté le 5 octobre 2005).

<sup>371</sup> Tous les établissements éducatifs doivent faire une demande de reconnaissance de leurs cursus au ministère.

<sup>372</sup> « Minister announces revised arrangements for non-EEA students in Ireland », op. cit.

<sup>373</sup> Réponse du ministre de la Justice à une question parlementaire, le 19 février 2008. *Dáil Debates*, Vol. 647, No. 3, p. 773.

Tableau 2.27 Étudiants des pays tiers en Irlande selon type de visa 2004-2008 <sup>374</sup>

Année	Visa 2 (autorisation de travail)	Visa 2A (pas d'autorisation de travail)	Total
2004	31 338	-	31 338
2005	28 021	2 198	30 219
2006	29 426	3 630	33 056
2007	36 019	3 701	39 720
2008	41 156	3 850	45 006

Selon un rapport gouvernemental sur l'internationalisation du système éducatif en Irlande, le potentiel d'expansion est important et le recrutement d'étudiants étrangers dans les différents établissements du pays devrait être augmenté<sup>375</sup>. L'accueil de ces étudiants, toujours selon ce rapport, « facilite le développement de la coopération économique, financière et politique. Il devrait encourager le tourisme dans les années à venir, contribuer à la promotion des exportations irlandaises et fournir une réserve supplémentaire de diplômés hautement qualifiés »<sup>376</sup>.

Les visas d'étudiants n'étant valables que pour la durée des études, leurs titulaires doivent quitter le pays dès qu'ils les ont terminées. Cependant, en avril 2007, un dispositif fut mis en place pour les étudiants ayant obtenu un diplôme<sup>377</sup> d'un établissement d'enseignement supérieur en Irlande. Le Régime des diplômés de l'enseignement supérieur (*Third Level Graduate Scheme*) permet aux étudiants de rester dans le pays pendant six mois après l'obtention de leur diplôme afin de rechercher un emploi et de faire une demande de permis de travail ou de carte verte. Ils peuvent travailler à plein temps pendant ces six mois sans avoir besoin d'un permis de travail<sup>378</sup>. Ceci reflète une politique gouvernementale qui souhaite attirer ou retenir des personnes qualifiées pour répondre aux demandes du marché de l'emploi. Les étrangers ayant fait leurs études en Irlande peuvent intéresser les employeurs qui connaissent leurs qualifications. De plus, leurs années passées comme étudiants en Irlande

<sup>374</sup> Corona Joyce, *Annual Policy Report on Migration and Asylum 2009: Ireland*, Dublin, ESRI/European Migration Network, 2010, p. 51.

<sup>375</sup> Department of Education and Science, op.cit., p. 38.

<sup>376</sup> « Further development of the education market [...] facilitates the development of economic, financial and political cooperation. It should encourage tourism in future years, assist in the promotion of Irish exports and provide an additional source of supply of highly-skilled graduates. » Ibid, p. 5.

<sup>377</sup> Une licence, un masters ou un doctorat.

<sup>378</sup> Voir la note d'information sur le site du ministère de l'Entreprise, du commerce et de l'emploi, « Third Level Graduate Scheme ». Disponible sur : [www.entemp.ie/labour/workpermits/graduatescheme.htm](http://www.entemp.ie/labour/workpermits/graduatescheme.htm) (consulté le 26 janvier 2009).

leur permettent de se familiariser avec la société irlandaise, et des problèmes d'adaptation ne se posent pas au moment de leur recrutement, ou du moins pas de la même façon que pour les personnes fraîchement arrivées en Irlande.

## 2.4 Les étrangers en situation irrégulière

La nature même de l'immigration clandestine fait qu'il n'existe pas de moyen de chiffrer précisément le nombre de personnes concernées. Les estimations citées dans différents rapports varient entre 15 000 et 50 000<sup>379</sup>. Cependant, selon une source du ministère de la Justice, le gouvernement estime en règle générale que le nombre d'immigrants en situation irrégulière correspond à environ 10 % du nombre en Grande-Bretagne, qui se situait en 2006, selon les estimations, entre 350 000 et 500 000<sup>380</sup>. Le chiffre souvent cité pour l'Irlande est donc celui d'environ 50 000<sup>381</sup>.

Étant donné la géographie du pays, le nombre d'étrangers entrant en Irlande de manière clandestine est probablement assez peu élevé. La majorité des personnes arrivant sans permis ni visa demandent l'asile, rentrant ainsi dans les statistiques officielles, au moins pendant la période de l'examen de leur dossier. Certains demandeurs d'asile disparaissent dès leur arrivée ou au moment où, s'ils ont été déboutés, ils doivent être expulsés, soit en partant pour la Grande-Bretagne, soit en entrant dans la clandestinité en Irlande. Il en est de même pour certains travailleurs étrangers, étudiants ou touristes dont les visas arrivent à échéance et qui ne quittent pas le pays comme convenu.

Aucune donnée statistique concrète n'existe sur ces personnes entrant dans la catégorie de l'immigration irrégulière après une période en situation régulière. Cependant, deux rapports sur les immigrants en situation irrégulière estiment que la grande majorité d'entre eux rentrèrent dans le pays avec des permis de travail et se retrouvèrent ensuite en situation irrégulière pour des raisons hors de leur contrôle : exploitation par une agence de recrutement ou par l'employeur, licenciement, omission de la part de l'employeur de faire une demande de renouvellement de permis pour son employé (le problème le plus courant), retards administratifs ou tout simplement manque d'information sur le système

---

<sup>379</sup> International Organisation for Migration/National Economic and Social Council op.cit., p.20.

<sup>380</sup> Shaun Connolly, « Ahern accused of hypocrisy on immigrants », *Irish Examiner*, 15 avril 2006.

<sup>381</sup> À titre d'exemple, un sondage d'opinion, effectué en 2007 par l'institut de sondages RedC cita ce chiffre dans une question sur la politique gouvernementale à l'égard des immigrants en situation irrégulière.



d'immigration<sup>382</sup>. Dès que ces personnes sont en situation irrégulière, ils n'ont plus accès aux aides sociales ni aux soins, bien que certains d'entre eux aient payé des impôts et des contributions sociales pendant des années. La fédération syndicale ICTU<sup>383</sup>, l'organisation réunissant la grande majorité des syndicats en Irlande, fait campagne depuis quelques années pour une régularisation des travailleurs en situation irrégulière, qui sont souvent, selon lui, exploités par des employeurs peu scrupuleux et n'osent pas se plaindre auprès des autorités. Ces travailleurs sans papiers « ne peuvent pas sortir de l'ombre et vivre leur vie sans crainte. Une forme de régularisation est inévitable si l'on ne veut pas voir se créer une sous-classe de plus en plus importante de travailleurs en situation irrégulière, susceptibles d'être exploités »<sup>384</sup>. Le Centre irlandais des droits des immigrants (MRCI)<sup>385</sup>, soutenu par d'autres ONG telles que le Projet pour les migrants Crosscare<sup>386</sup> et par ICTU, lança une campagne en novembre 2007 pour la mise en place d'un visa spécial (*Bridging Visa*) qui permettrait à tous ceux pouvant démontrer qu'ils furent exploités ou qu'ils se trouvent en situation irrégulière malgré eux de bénéficier d'une période de six mois pour régulariser leur situation et de trouver un autre emploi déclaré<sup>387</sup>. Le gouvernement au pouvoir entre 1997 et 2008<sup>388</sup> fut toujours contre l'idée d'une régularisation en masse des personnes en situation irrégulière, sous prétexte qu'une telle mesure encouragerait l'illégalité et pourrait contribuer à l'immigration clandestine en attirant d'autres personnes qui espèrent voir d'autres mesures similaires dans l'avenir<sup>389</sup>. Néanmoins, le gouvernement déclara en septembre 2008 qu'il allait mettre en place des mesures pour régulariser au cas par cas les personnes titulaires d'un permis de travail dans le passé et « qui se retrouvent malgré elles en situation irrégulière »<sup>390</sup>. Cette déclaration, qui représentait un revirement du gouvernement de l'époque, fut accueillie

---

<sup>382</sup> Migrant Rights Centre Ireland, *Life in the Shadows : An Exploration of Irregular Migration in Ireland*, Dublin, MRCI, décembre 2007 ; Crosscare Migrant Project, *Invisible Pathways: A Critique of the Irish Immigration System and How It Can Contribute to People Becoming Undocumented*, Dublin, CMP, 2009.

<sup>383</sup> Irish Congress of Trade Unions, également connu sous le nom Congress.

<sup>384</sup> « [Undocumented workers are] without the opportunity to bring their lives out of the shadows and live their lives without fear. Some form of regularisation is unavoidable if a growing underclass of workers in an irregular situation, who are vulnerable to exploitation, is not to be created ». ICTU, *A Fair 'Way In': Congress Proposals for a Fair Regularisation Process for Undocumented Workers in Ireland*, Dublin, ICTU, 2007, p. 1.

<sup>385</sup> Migrant Rights Centre Ireland.

<sup>386</sup> Crosscare Migrant Project.

<sup>387</sup> Voir notamment « MRCI Bridging Visa campaign », sur le site du MRCI sur : [www.mrci.ie/policy\\_work/IrregMigrant\\_UndocuMigrant.htm](http://www.mrci.ie/policy_work/IrregMigrant_UndocuMigrant.htm) (consulté le 10 avril 2009). Voir aussi Martin Wall, « ICTU head calls for fair way to treat illegals », *Irish Times*, 3 septembre 2007.

<sup>388</sup> Le parti Fianna Fáil fut au pouvoir de manière continue entre 1997 et février 2011, soit pendant presque toute la période de notre étude, en coalition avec le parti Progressive Democrats (1997-2002 ; 2002-2007 ; 2007-2008) et le parti des Verts (2007-2008 ; 2008-2011).

<sup>389</sup> Ruadhán Mac Cormaic, « Lenihan opposes migrant amnesty », *Irish Times*, 6 octobre 2007.

<sup>390</sup> « [who become undocumented] through no fault of their own ». Carl O'Brien, Martin Wall & Ruadhán Mac Cormaic, « Plan to regularise status of migrant workers », *Irish Times*, 22 septembre 2008.

positivement par le MRCI qui considérerait qu'elle mettrait fin à l'hypocrisie d'un gouvernement qui plaide depuis de nombreuses années pour la régularisation des Irlandais se trouvant en situation irrégulière aux États-Unis, tout en refusant d'envisager une mesure similaire en Irlande :

Le gouvernement irlandais soutient activement une campagne pour la régularisation des travailleurs irlandais se trouvant sans papiers aux États-Unis. La situation des travailleurs sans-papiers aux États-Unis et en Irlande est pratiquement la même. Il n'y a aucune raison que le gouvernement irlandais ne fasse pas des efforts similaires pour résoudre la situation des sans-papiers ici en Irlande. Faire autrement est une contradiction criante et une hypocrisie<sup>391</sup>.

Aucune mesure de régularisation n'est envisagée pour ceux qui arrivent en Irlande par le biais des trafics et qui sont dans l'illégalité dès leur arrivée dans le pays. Bien qu'ils représentent très certainement une minorité des personnes en situation irrégulière, certaines organisations, dont l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), constatent qu'il existe effectivement des trafics d'êtres humains vers l'Irlande et que le nombre de personnes concernées est en augmentation depuis quelques années<sup>392</sup>. En 1999 déjà, une publication de l'OIM déclarait que des réseaux de trafiquants opéraient vers l'Irlande et la Grande-Bretagne. Il s'agissait de groupes bien organisés, souvent les mêmes que ceux impliqués dans le trafic de drogue ou d'armes, notamment la mafia russe et des groupes criminels chinois, colombiens et nigériens<sup>393</sup>. Certaines personnes choisissent en connaissance de cause de passer par ces groupes et de payer des sommes souvent exorbitantes à des passeurs afin de rentrer clandestinement dans le pays et de travailler dans l'économie parallèle, d'autres sont les victimes de la traite d'êtres humains. Selon la définition retenue au niveau international, la traite d'êtres humains consiste :

à recruter des personnes, à offrir leurs services, à les transférer, à les entremettre par le biais d'intermédiaires, à les héberger ou à les accueillir en vue de leur exploitation.

---

<sup>391</sup> « The Irish government is actively supporting a campaign to legalise and assist undocumented Irish workers in the US. The situation of undocumented workers in the US and Ireland is virtually the same. There is no reason why the Irish government should not extend the same level of understanding and effort to resolve the situation of the undocumented here in Ireland. To do otherwise is a gross contradiction and hypocritical. » MRCI, *MRCI Bridging Visa Campaign Leaflet*, disponible sur : [www.mrci.ie/policy\\_work/documents/BridgingVisaCampaignLeaflet\\_000.doc](http://www.mrci.ie/policy_work/documents/BridgingVisaCampaignLeaflet_000.doc) (consulté le 10 avril 2009).

<sup>392</sup> Jane Pillinger, « The Illegal Employment of Foreign Nationals in Ireland », in Marek Kupiszewski & Heikki Mattila (éds), *Addressing the irregular employment of immigrants in the European Union: between sanctions and rights*, Budapest, OIM, 2008, p. 134.

<sup>393</sup> OIM, « Trafficking in Migrants », *Bulletin trimestriel de l'OIM*, No. 19, juillet 1999, p. 3. Disponible sur le site de l'OIM à [www.iom.int/DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/tm\\_19.pdf](http://www.iom.int/DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/tm_19.pdf) (consulté le 8 octobre 2005).

Les victimes peuvent faire l'objet d'exploitation sexuelle, d'exploitation de leur force de travail ou de trafics d'organes<sup>394</sup>.

Du fait de la nature même du trafic d'êtres humains, il est difficile de connaître ou d'estimer le nombre de personnes concernées en Irlande.

Selon l'Organisation internationale du travail<sup>395</sup>, l'exploitation sexuelle représente la majorité des cas de trafic d'êtres humains dans le monde, alors qu'entre un tiers et 40 % sont des personnes trafiquées pour le travail forcé<sup>396</sup>. Ruhama, association irlandaise d'aide aux prostituées, estime que des centaines de femmes font l'objet d'un trafic à destination de l'Irlande pour alimenter les réseaux de la prostitution. L'association constata une augmentation importante de femmes étrangères travaillant dans la prostitution et estimait en 2006 qu'elles constituaient environ 90 % des prostituées du pays<sup>397</sup>. Selon une étude publiée en avril 2009, ce chiffre pourrait s'élever à 97 %<sup>398</sup>. Ruhama rencontra la première victime en 2000, travailla entre 2000 et 2007 avec plus de 200 femmes et fut en contact avec beaucoup d'autres se trouvant dans des situations similaires. En 2007, les femmes rencontrées par l'association étaient principalement originaires d'Afrique (85 %, dont la moitié du Nigéria), 9 % de l'Europe de l'Est, 3 % d'Amérique du Sud et 3 % d'Asie. La majorité (67 %) d'entre elles se trouvait hors de Dublin, dans différentes villes. Certaines étaient déplacées régulièrement, rendant d'autant plus difficile leur suivi et leur soutien<sup>399</sup>. Les femmes rencontrées par l'association ne représentent, selon elle, que la partie visible de l'iceberg<sup>400</sup>.

Concernant le trafic des êtres humains pour le travail forcé, un rapport sur le sujet, publié en 2006, se déclara dans l'impossibilité de donner des estimations sur le nombre de personnes dans cette situation, mais constata qu'elles travaillaient dans un grand nombre de

<sup>394</sup> SCOTT, « La traite d'êtres humains – une forme moderne d'esclavage : un fact sheet du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) », Office fédéral de la police suisse, mai 2005, p. 1. Disponible sur : [http://internet.bap.admin.ch/f/themen/ksmm/factsheets/Fact\\_Sheet%20Menschenhandel\\_f05.pdf](http://internet.bap.admin.ch/f/themen/ksmm/factsheets/Fact_Sheet%20Menschenhandel_f05.pdf) (consulté le 8 octobre 2005).

<sup>395</sup> L'OIT est une agence de l'ONU dont la mission est de « promouvoir le travail décent à travers le monde ». [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

<sup>396</sup> Roger Plant, directeur du projet de l'OIT pour la lutte contre le travail forcé, dans son introduction au rapport du MRCI, *No Way Forward, No Going Back: Identifying the problem of trafficking for forced labour in Ireland*, Dublin, MRCI, 2006, p. 1.

<sup>397</sup> « Ruhama reports rise in trafficking of women », RTE News, le 5 mai 2006. Disponible sur : [www.rte.ie/news/2006/0505/trafficking.html](http://www.rte.ie/news/2006/0505/trafficking.html) (consulté le 24 mai 2007).

<sup>398</sup> Immigrant Council of Ireland, *Globalisation, Sex Trafficking and Prostitution: The Experiences of Migrant Women in Ireland*, Dublin, ICI, 2009, p. 23.

<sup>399</sup> Ruhama, communiqué de presse du 30 juin 2008, « Notes for Editor : Analysis of Ruama's Trafficking figures 2007 ». Disponible sur : [www.ruhama.ie/easyedit/files/30%20June%202008%20-Trafficking%20Figures%20notes.doc](http://www.ruhama.ie/easyedit/files/30%20June%202008%20-Trafficking%20Figures%20notes.doc) (consulté le 10 avril 2009).

<sup>400</sup> Déposition de Ruhama devant un comité parlementaire, Joint Committee on European Affairs, le 5 octobre 2005. Disponible sur <http://debates.oireachtas.ie/EUIJ/2005/10/05/00003.asp> (consulté le 15 mars 2008).

secteurs de l'économie, citant notamment l'agriculture, la restauration, le travail domestique, la construction, l'industrie du nettoyage, l'industrie agroalimentaire, la sécurité et le secteur de la santé<sup>401</sup>.

## 2.5 Les étrangers parents d'enfants irlandais

Parmi toutes les différentes catégories d'étrangers venus en Irlande, beaucoup eurent des enfants après leur arrivée dans le pays. Jusqu'au référendum de juin 2004<sup>402</sup>, ces enfants avaient automatiquement la nationalité irlandaise, puisqu'ils bénéficiaient du droit du sol. Certains étrangers menacés d'expulsion faisaient valoir leur droit de rester dans le pays pour être en compagnie de leurs enfants irlandais et, jusqu'en 2003, obtenaient un permis de séjour pour cette raison<sup>403</sup>. Une décision de la Cour Suprême mit fin à cette situation en déclarant qu'eu égard à l'augmentation importante du nombre de ces cas, l'État était dans son droit de refuser d'accorder un droit automatique au séjour aux parents étrangers d'enfants irlandais<sup>404</sup>. À partir de la publication de cette décision en janvier 2003, le ministère de la Justice cessa d'accepter des demandes de titres de séjour venant de ressortissants de pays tiers sur la seule base qu'ils étaient parents d'enfants nés en Irlande.

Le 15 janvier 2005, une mesure exceptionnelle, appelée le Régime des enfants nés en Irlande (*Irish-Born Child Scheme - IBC/05*), fut introduite pour mettre fin à la confusion qui régnait depuis 2003 et pour éviter la perspective d'expulsion de milliers de parents étrangers sans titre de séjour valable accompagnés de leurs enfants irlandais. Cette mesure permettait aux parents étrangers d'enfants irlandais nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005 de faire une demande d'autorisation de séjour. Elle s'appliquait à tous les étrangers résidant en République d'Irlande dès lors qu'ils avaient un enfant né en Irlande et donc citoyen irlandais : les demandeurs d'asile, les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire, les déboutés d'asile en attente d'expulsion, les travailleurs étrangers venus en Irlande avec un visa, les étudiants et même les personnes en situation irrégulière. 17 917 dossiers furent reçus par le ministère de la Justice avant la date limite du 31 mars 2005 et 16 984 furent acceptés<sup>405</sup>, dont 6 145

---

<sup>401</sup> MRCI, *No Way Forward, No Going Back: Identifying the problem of trafficking for forced labour in Ireland*, Dublin, MRCI, 2006, p. 12.

<sup>402</sup> Le référendum fait l'objet d'une étude de cas dans le chapitre 7.

<sup>403</sup> Ils citaient la décision de la Cour Suprême dans le cas *Fajujonu v. Minister for Justice*[1990]. Les détails juridiques de ce droit de séjour sont décrits dans le chapitre 4.

<sup>404</sup> Il s'agit de la décision L&O, qui est décrite en détail dans le chapitre 4.

<sup>405</sup> Réponse écrite du ministre de la Justice, Michael McDowell à une question parlementaire, le 5 décembre 2006. *Dáil Debates*, Vol. 628, p. 2028. Ce chiffre correspond au nombre d'individus et non pas au nombre de

Nigériens, 1 795 Roumains, 1 074 Chinois, 993 Philippins et 613 Pakistanais<sup>406</sup>. Ceux qui pouvaient rester se virent accorder un titre de séjour de deux ans, le droit de travailler et de percevoir les prestations sociales le cas échéant. Afin de bénéficier d'une prolongation du titre de séjour pour trois années supplémentaires, ces personnes devaient prouver qu'ils pouvaient subvenir à leurs propres besoins. En juillet 2008, 14 254 demandes de prolongation furent déposées, dont 14 139 furent accordées<sup>407</sup>. Après cette période de cinq ans, ils pourront faire une demande de naturalisation.

Le gouvernement s'opposa au regroupement familial pour les personnes rentrant dans cette catégorie. Le ministre de la Justice le dit sans ambiguïté le 14 décembre 2005 lors d'une réunion du comité parlementaire pour la justice, l'égalité, la défense et les droits des femmes :

J'ai très clairement dit que je n'accepterais pas le regroupement familial, autrement dit, si un parent et un enfant étaient en Irlande, cela ne permettrait pas à l'autre parent et tous leurs autres enfants de venir les rejoindre en Irlande ; sinon le nombre de demandes pourrait s'élever à entre 50 000 et 80 000. Je n'ai jamais envisagé cette éventualité<sup>408</sup>.

Lors du dépôt du dossier, tous les candidats de l'*IBC/05* durent signer une déclaration reconnaissant que « l'octroi d'une autorisation de séjour [...] n'accorde aucun droit ni aucun espoir légitime à une autre personne [...] de pouvoir rentrer dans le pays »<sup>409</sup>. Cette mesure fut très critiquée, notamment par l'association CADIC Coalition<sup>410</sup> qui estima qu'un tel refus catégorique du regroupement familial allait à l'encontre des obligations de l'État, conformément à la Constitution et à la Convention européenne des droits de l'homme, de garantir la vie de famille<sup>411</sup>. De plus, elle ne prenait pas en compte l'importance du

---

familles. En général, ceux qui virent leurs demandes refusées ne remplissaient pas les conditions quant au séjour continu dans le pays ou avaient des casiers judiciaires.

<sup>406</sup> Carl O'Brien, « Scheme lets 17,000 parents of Irish-born stay », *Irish Times*, 1er mai 2006.

<sup>407</sup> Réponse écrite du ministre de la Justice, Dermot Ahern, à une question parlementaire le 8 juillet 2009. *Dáil Debates*, Vol. 687, No. 4, p. 963.

<sup>408</sup> « I made it very clear that I would not agree to family reunions, in other words, if one parent and a child were in Ireland, it did not allow the other parent and all other children to come to Ireland to join them; otherwise the number of applications could increase to between 50,000 and 80,000. I never envisaged doing this. » Le ministre de la Justice, Michael McDowell, cité dans Cadic Coalition, « Information for Parents of Irish Citizen Children : Family Reunification », mai 2007, p. 2. Disponible sur : [www.iccsi.ie/resources/cadic.pdf](http://www.iccsi.ie/resources/cadic.pdf) (consulté le 5 avril 2009).

<sup>409</sup> « the granting of permission to remain [...] does not confer any entitlement or legitimate expectation on any other person (...) to enter the State ». Ibid.

<sup>410</sup> Anciennement Coalition against the Deportation of Irish Children.

<sup>411</sup> Ibid. L'article 41.1 de la constitution irlandaise déclare « The state recognises the Family as the natural primary and fundamental unit group of Society, and as a moral institution possessing inalienable and imprescriptible rights, antecedent and superior to all positive law. The State, therefore, guarantees to protect the Family in its constitution and authority, as the necessary basis of social order and as indispensable to the welfare of the Nation and the State ».

regroupement familial dans le processus d'intégration, comme le décrit une directive de 2003 du Conseil de l'Union européenne :

Le regroupement familial est un moyen nécessaire pour permettre la vie en famille. Il contribue à la création d'une stabilité socioculturelle facilitant l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les États membres, ce qui permet par ailleurs de promouvoir la cohésion économique et sociale, objectif fondamental de la Communauté énoncé dans le traité<sup>412</sup>.

Bien que l'Irlande ait choisi de ne pas appliquer cette directive<sup>413</sup> et ne soit donc pas tenue de la respecter, la cohésion sociale et l'intégration sont des objectifs déclarés du gouvernement. La politique restrictive en matière de regroupement familial semble néanmoins avoir comme objectif principal de limiter le nombre de personnes arrivant dans le pays, plutôt que de créer les conditions pour une meilleure intégration de cette population immigrée.

## 2.6 La naturalisation des étrangers en Irlande

Jusqu'en novembre 2005, l'époux d'un citoyen irlandais pouvait demander la naturalisation après trois ans de mariage (à condition que le mariage soit encore valable et que le couple vive encore ensemble) sans conditions de résidence en Irlande. Entre 1997 et fin 2004, 11 950 personnes obtinrent la nationalité irlandaise dans ces conditions (voir Tableau 2.28)<sup>414</sup>. Cependant, après l'introduction de la Loi relative à la nationalité et la citoyenneté irlandaises de 2001<sup>415</sup>, une obligation de résidence en Irlande fut ajoutée aux conditions à remplir<sup>416</sup>. Aujourd'hui, un étranger marié à un citoyen irlandais peut demander la naturalisation après trois ans de mariage, mais seulement à condition d'avoir résidé de manière continue en Irlande pendant l'année précédant la demande et de justifier de l'équivalent de deux années de résidence dans les quatre années auparavant et d'avoir l'intention de continuer à y résider.

<sup>412</sup> Conseil européen, « Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial », article 4. Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:FR:PDF> (consulté le 10 avril 2009).

<sup>413</sup> Irish Human Rights Commission, « Position Paper on Family Reunification », Dublin, IHRC, octobre 2005, p. 4.

<sup>414</sup> Alan Shatter, « Accept Irish citizenship while you may », *Irish Times*, 26 juillet 2005.

<sup>415</sup> Irish Nationality and Citizenship Act 2001.

<sup>416</sup> La loi de 2001 entra en vigueur le 30 novembre 2002. Les personnes mariées avant cette date pouvaient continuer de bénéficier des anciennes conditions jusqu'en novembre 2005.

Tableau 2.28 Naturalisations par le mariage 1997-2004<sup>417</sup>

Année	Dossiers déposés	Demandes Accordées
1997	1052	1011
1998	1230	1217
1999	1242	1022
2000	1293	1018
2001	1502	1419
2002	1978	1485
2003	2369	2329
2004	2747	2449
2005	4080	2622
2006		4391
2007		3148
2008		1224

Selon la législation en vigueur<sup>418</sup>, tout étranger ayant résidé en Irlande pendant cinq ans au cours des huit dernières années, dont une année de résidence continue juste avant la demande, et qui a l'intention de continuer à y résider, peut demander la nationalité irlandaise<sup>419</sup>. Une dérogation dans la législation<sup>420</sup> permet au ministre de la Justice d'accorder à tout moment la nationalité irlandaise à une personne bénéficiant du statut de réfugié. En pratique, cependant, il le fait le plus souvent après trois années de résidence en Irlande. Un dossier peut être refusé si le candidat ne remplit pas les conditions de résidence et de bonne conduite, ou s'il dépend à long terme des aides de l'État. Le ministre de la Justice détient une discrétion absolue concernant toutes les demandes de naturalisation, même dans le cas où un candidat remplit toutes les conditions<sup>421</sup>.

Durant les années 1995 à 2008, 46 723 demandes de naturalisation furent déposées (voir tableau 2.28).

<sup>417</sup> Harald Waldrauch, « Statistics on acquisition and loss of nationality », in Rainer Baubock et al, *Acquisition and Loss of Nationality : Policy and Trends in 15 European States ; Vol. 1 : Comparative Analyses*, Amsterdam University Press, 2006, pp. 284-285.

<sup>418</sup> Sections 15, 15A, 16, 16A de la *Irish Nationality and Citizenship Act 1956, (as amended by the Irish Nationality and Citizenship Act 1986, 1994, 2001 and 2004)*.

<sup>419</sup> Le temps passé en Irlande avec un statut de demandeur d'asile ou d'étudiant n'est pas comptabilisé.

<sup>420</sup> Section 16 de ladite loi.

<sup>421</sup> Irish Naturalisation and Immigration Service, « Information Leaflet No.3 : Irish Citizenship by Naturalisation (Updated 07/04/2009) ». Disponible sur : [www.inis.gov.ie/en/INIS/Information\\_Leaflet\\_No3-070409.pdf/Files/Information\\_Leaflet\\_No3\\_070409.pdf](http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Information_Leaflet_No3-070409.pdf/Files/Information_Leaflet_No3_070409.pdf) (consulté le 20 avril 2009).

Tableau 2.28 Naturalisations 1995-2008 <sup>422</sup>

Année	Demandes de naturalisation déposées	Demandes Accordées*	Demandes Refusées*
1995	295	355	100
1996	347	226	111
1997	650	294	68
1998	588	352	31
1999	739	416	79
2000	1 004	125	57
2001	1 431	1 012	8
2002	3 574	1 332	109
2003	3 580	1 664	179
2004	4 074	1 335	759
2005	4 523	1 114	602
2006	7 030	2 705	367
2007	8 003	4 649	-
2008	10 885	-	-
<b>Total</b>	<b>46 723</b>	<b>15 559</b>	

\* Les demandes accordées et refusées ne se réfèrent pas nécessairement aux dossiers déposés la même année.

Au fur et à mesure que la présence d'immigrants étrangers en Irlande s'accroît et que la durée de leur séjour se prolonge, le nombre de demandes de naturalisation augmente. Alors que plus de 10 000 demandes furent déposées en 2008, le gouvernement prévoyait que ce chiffre s'élèverait à près de 14 000 en 2009<sup>423</sup>. Le délai moyen pour le traitement d'un dossier était de 30 mois en 2008<sup>424</sup>. En février 2009, 16 853 demandes étaient en instance<sup>425</sup>.

En février 2009, le ministre de la Justice annonça que le gouvernement étudiait les conditions d'acquisition de la nationalité irlandaise afin de voir si elles étaient adaptées à la

<sup>422</sup> Chiffres jusqu'en 2005 donnés par le ministre de la Justice en réponse à une question posée par un député du parti Vert lors du débat parlementaire, 28 janvier 2005. Voir [www.greenparty.ie/en/layout/set/print/content/view/full/1487](http://www.greenparty.ie/en/layout/set/print/content/view/full/1487) (consulté le 2 octobre 2005). Source des chiffres 2005-2008 : rapports annuels du ministère de la Justice.

<sup>423</sup> Réponse à une question parlementaire par le ministre de la Justice Dermot Ahern, le 25 février 2009. *Dáil Debates*, Vol. 676, No. 2, p. 437.

<sup>424</sup> Emma Quinn, *The Organisation of Asylum and Migration Policies in Ireland*, Dublin, ESRI, 2009, p. 26.

<sup>425</sup> Réponse à une question parlementaire par le ministre de la Justice Dermot Ahern, le 25 février 2009. *Dáil Debates*, Vol. 676, No. 2, p. 437.



situation actuelle. Parmi les possibles changements en discussion était l'introduction de critères de langue et d'intégration pour les candidats<sup>426</sup>.

## 2.7 Le recensement de 2006

### 2.7.1 La question sur l'ethnicité

Les changements démographiques liés à l'immigration en Irlande entraînèrent des modifications dans la récolte des données sur la population. Dans le recensement de 2002, une question portant sur la nationalité des personnes interrogées fut introduite. En croisant les réponses à cette question avec celles des questions sur le pays de naissance, sur le lieu de résidence actuel et sur le lieu de résidence un an auparavant, le CSO espérait dresser un portrait plus précis des populations nouvellement arrivées<sup>427</sup>. De plus, le CSO avait prévu d'inclure une question sur l'ethnicité et avait procédé à une consultation publique en 1999 à ce sujet, mais l'Autorité de l'égalité<sup>428</sup> et le Comité national contre le racisme et pour l'interculturalisme (NCCRI)<sup>429</sup>, bien que partisans d'une telle question, soulevèrent quelques objections sur la formulation exacte de la question. La principale difficulté consistait, selon ces organismes, à définir clairement les différentes catégories ethniques. Bien que la notion de groupe ethnique existe dans la législation sur l'égalité en Irlande depuis de nombreuses années, aucune définition n'en avait été donnée jusque là<sup>430</sup>. Le CSO n'ayant pas pu tester

<sup>426</sup> Déclaration du ministre de la Justice, Dermot Ahern, le 25 février 2009, lors d'une séance de questions parlementaires. *Dáil Debates*, Vol. 676, No. 2, p. 443. Ces propositions n'ont pas encore été adoptées, mais il est question de les intégrer dans le futur projet de loi *Immigration, Residence and Protection Bill*, initialement prévu pour 2004, mais toujours en attente en 2011.

<sup>427</sup> Note explicative accompagnant le recensement : « The purpose of questions 5-9 (place of birth, nationality, usual residence and residence one year ago) is to study migration patterns, both short-term and long-term. This information will give us a picture of where people are moving to or from and who is moving in terms of age, sex, education, occupation, etc. [...] Nationality is being asked for the first time and is important in the context of a more culturally diverse Ireland. ». Source: « Information on the 2002 Census », disponible sur le site du CSO : [www.cso.ie/census/why\\_all\\_the\\_questions.htm](http://www.cso.ie/census/why_all_the_questions.htm) (consulté le 15 mai 2003).

<sup>428</sup> Equality Authority. L'Autorité de l'égalité est un organisme indépendant, financé en très grande partie par l'État, qui fut créé en 1999 suite à l'introduction de la loi Employment Equality Act de 1998 et dont la mission est de lutter contre les différentes inégalités existantes en Irlande, que ce soit dans les institutions, sur le lieu du travail ou dans la société en général. Son travail sera décrit dans le chapitre 5.

<sup>429</sup> Le National Consultative Committee on Racism and Interculturalism (NCCRI), créé en 1998 était un organisme indépendant, financé par l'État, qui avait comme mission d'étudier des questions de racisme et d'interculturalisme, de conseiller le gouvernement et des organisations sur la gestion de la diversité culturelle, ainsi que de sensibiliser l'opinion publique sur les problèmes de racisme. Lors du budget draconien de novembre 2008, son budget fut supprimé, entraînant sa fermeture, malgré de vives protestations de la part de nombreuses personnalités et d'ONG travaillant dans ce domaine. Son site est toujours actif au : [www.nccri.ie](http://www.nccri.ie). Sa création, son travail et sa disparition seront étudiés dans le chapitre 5.

<sup>430</sup> Rebecca Chiyoko King-O'Riain, « Re-Racialising the Irish State through the Census, Citizenship and Language », in Alanna and Ronit Lentin (éds), *Race and State*, Newcastle, Cambridge Scholars Press, 2006, p. 281.

cette question par le biais de sondages pilotes, le gouvernement décida de ne pas l'inclure dans le recensement de 2002<sup>431</sup>. Il expliqua sa décision par le fait que « l'inclusion d'une question sur l'ethnicité était considérée comme un point très sensible et on craignait que la controverse que cela pourrait générer n'ait un effet adverse sur les taux de réponse du recensement »<sup>432</sup>.

Le NCCRI, qui avait déclaré en 2001 que l'absence de données statistiques ethniques reflétait le peu d'importance accordée par les autorités aux besoins des groupes ethniques minoritaires en Irlande<sup>433</sup>, réitéra, lors d'une nouvelle consultation publique en 2003, son souhait de voir l'introduction d'une question sur l'ethnicité. Selon lui, les informations recueillies seraient essentielles pour :

observer les changements survenus dans la population, identifier les inégalités et la discrimination, mesurer l'intégration, faciliter la planification au niveau local, cibler et allouer des ressources, promouvoir la sensibilisation sur la diversité culturelle et remplir les obligations du pays dans le cadre des instruments internationaux des droits de l'homme<sup>434</sup>.

La position du NCCRI était partagée par d'autres participants de cette consultation dont l'Autorité de l'égalité et Pavee Point (une association des gens du voyage), ainsi que le ministère de la Justice et les autorités régionales et locales<sup>435</sup>. Suite à cette deuxième consultation, la question sur l'ethnicité fut formulée comme suit :

---

<sup>431</sup> Pour une description détaillée de la consultation autour de cette question et le débat qu'elle suscita, voir Rebecca Chiyoko King-O'Riain, « Counting on the 'Celtic Tiger' : Adding ethnic census categories in the Republic of Ireland », in *Ethnicities*, Volume 7, No. 4, 2007, pp. 516-542.

<sup>432</sup> « The inclusion of a question on ethnicity was considered to be a sensitive issue and it was feared that the controversy it might cause would have a detrimental effect on census response rates ». Department of Justice, Equality and Law Reform, *United Nations International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: First National Report by Ireland*, Dublin, Stationery Office, 2004, p. 8, § 9.

<sup>433</sup> NCCRI, « Racism as a cause of poverty: a submission to the review of the National Anti-Poverty Strategy », Dublin, NCCRI, avril 2001, p. 2-3. Disponible sur : [www.nccri.ie/submissions/01AprPoverty.pdf](http://www.nccri.ie/submissions/01AprPoverty.pdf) (consulté le 20 avril 2009).

<sup>434</sup> « This data is essential to monitor the changing diversity of Irish society, track inequality and discrimination, assess integration, facilitate local planning, target and allocate resources, promote awareness of cultural diversity in Ireland, and meet legal requirements under international human rights instruments ». NCCRI, « 2003 Census of Population Consultation on Questionnaire Content », 28 novembre 2003, Disponible sur : [www.nccri.ie/submissions/03NovCensus.pdf](http://www.nccri.ie/submissions/03NovCensus.pdf) (consulté le 20 avril 2009).

<sup>435</sup> King-O'Riain (2007), op.cit., p. 525.

Tableau 2.29 Question sur l'ethnicité dans le recensement de 2006<sup>436</sup>

<p>Question 14 : Quelles sont vos origines ethniques ou culturelles ?</p> <p><i>Choisissez UNE section de A à D, et cochez ensuite la case appropriée</i></p> <p><b>A. Blanc</b></p> <p><input type="checkbox"/> 1. Irlandais</p> <p><input type="checkbox"/> 2. Irlandais nomade</p> <p><input type="checkbox"/> 3. Toute autre origine blanche</p> <p><b>B. Noir ou Noir Irlandais</b></p> <p><input type="checkbox"/> 4. Africain</p> <p><input type="checkbox"/> 5. Toute autre origine noire</p> <p><b>C. Asiatique ou Asiatique Irlandais</b></p> <p><input type="checkbox"/> 6. Chinois</p> <p><input type="checkbox"/> 7. Toute autre origine asiatique</p> <p><b>D. Autre, y compris origine mixte</b></p> <p><input type="checkbox"/> 8. Autre, inscrivez la description _____</p>
--

Dans un sondage pilote effectué en 2004, ayant pour objectif de tester toutes les nouvelles questions et les modifications aux questions existantes susceptibles de figurer dans le recensement de 2006, le CSO constata que la question concernant les origines ethniques fut très bien acceptée par le public<sup>437</sup>. Contrairement à la controverse que soulève la question des statistiques ethniques dans un pays comme la France, l'inclusion dans le recensement d'une telle question fut relativement consensuelle en Irlande. Pour le groupe NGO Alliance, qui comprend plus d'une quarantaine d'ONG travaillant dans le domaine des droits humains et de l'égalité, une question sur l'ethnicité représentait avant tout un outil dans la lutte contre la discrimination raciale : « Avant qu'un gouvernement ne puisse concevoir et mettre en application des mesures pour éliminer la discrimination raciale, il doit avoir une idée précise des origines nationales ou ethniques de sa population »<sup>438</sup>. Une telle collecte de données

<sup>436</sup> La traduction ici est celle donnée dans le document en français fourni par le CSO, p. 4, disponible sur : [www.cso.ie/census/foreign\\_pdfs/PR1455%20Translation%20Form\\_french.pdf](http://www.cso.ie/census/foreign_pdfs/PR1455%20Translation%20Form_french.pdf) (consulté le 21 avril 2009). La version originale en anglais est la suivante : « What is your ethnic or cultural background? Choose ONE section from A to D, then tick the appropriate box **A White** 1. Irish 2. Irish Traveller 3. Any other White background **B Black or Black Irish** 4. African 5. Any other Black background **C. Asian or Asian Irish** 6. Chinese 7. Any other Asian background **D. Other, including mixed background** 8. Other: write in description. » Source : CSO « Census Form Question 14 », disponible sur : [www.cso.ie/census/Question14\\_000.htm](http://www.cso.ie/census/Question14_000.htm) (consulté le 21 avril 2009).

<sup>437</sup> CSO, « Report of 2004 Census Pilot Survey », Dublin, CSO, 2004, p. 7. Disponible sur : [www.cso.ie/census/documents/2004\\_census\\_pilot\\_test\\_report.pdf](http://www.cso.ie/census/documents/2004_census_pilot_test_report.pdf) (consulté le 22 avril 2009).

<sup>438</sup> « Before any government can design and implement policies to eliminate racial discrimination, it must have an accurate picture of the national or ethnic origin of its population ». NGO Alliance, « NGO Alliance Shadow Report in Response to the Irish Government's First National Report to CERD under the United Nations

semble avoir l'approbation de la plupart des personnes et des groupes s'intéressant à ce sujet. Seuls quelques opinions discordants se firent entendre, mais il s'agissait surtout de critiques sur l'ambiguïté d'une question portant sur l'appartenance à un groupe ethnique mais incluant parmi les réponses possibles des catégories plutôt raciales<sup>439</sup>. La question de la collecte des statistiques ethniques en tant que telle n'était pas remise en cause. Certaines influences extérieures contribuèrent à justifier une telle position. Les recensements en Grande-Bretagne et en Irlande du Nord incluaient déjà une question sur l'ethnicité<sup>440</sup>. De plus, l'organisme onusien, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, demande aux pays signataires, dont l'Irlande fait partie, de collecter puis de lui soumettre des données sur sa population étrangère selon des critères de sexe, de nationalité ou d'appartenance ethnique<sup>441</sup>.

À l'occasion du recensement en 2006, afin de toucher le plus grand nombre de personnes, la traduction de toutes les questions figurant sur le formulaire du recensement était disponible en onze langues et des informations supplémentaires furent mises en ligne en seize langues<sup>442</sup>. De plus, le CSO diffusa des spots publicitaires multilingues à la radio et publia des annonces dans les journaux irlandais publiés en langue étrangère dans les semaines précédant le recensement<sup>443</sup>. Ces mesures furent accueillies très positivement par le NCCRI qui estima qu'elles étaient le reflet d'une approche interculturelle d'inclusion de la part des autorités, pour assurer la participation du plus grand nombre de personnes de tous les milieux ethniques et culturels<sup>444</sup>.

---

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination », Dublin, NGO Alliance, 2004, p. 17.

<sup>439</sup> Voir les différents travaux de l'universitaire King-O'Riain déjà cités, ainsi que l'article de Fintan O'Toole, « Skin colour query sours the census », *Irish Times*, le 4 avril 2006.

<sup>440</sup> À ce sujet, voir King-O'Riain (2007), op.cit.

<sup>441</sup> « State parties should include in their periodic reports, in an appropriate form, socio-economic data on the non-citizen population within their jurisdiction, including data disaggregated by gender and national or ethnic origin ». CERD, Recommandation générale No. 30, Art. 1, paragraphe 5, le 1<sup>er</sup> octobre 2004. Disponible sur : [www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/comments.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/comments.htm) (consulté le 4 mai 2009).

<sup>442</sup> Le formulaire était disponible en anglais et en irlandais, les questions y figurant ont également été traduites dans les langues suivantes : l'arabe, le tchèque, le chinois, le français, le letton, le lituanien, le polonais, le portugais, le roumain, le russe et l'espagnol. Les informations supplémentaires en ligne pouvaient être consultées dans ces 11 langues, ainsi qu'en estonien, en hongrois, en slovaque, en turc et en yoruba (une des langues nationales du Nigéria).

<sup>443</sup> Philip Watt, « Part of the Bigger Picture : Positive Actions in Census 2006 », in *Spectrum*, mai 2006, p. 3.

<sup>444</sup> Ibid.

Tableau 2.30 Population irlandaise par catégorie ethnique, recensement de 2006

Blanc - Irlandais (3 645 199)	87,4 %
Blanc - Irlandais nomade (22 369)	0,5 %
Blanc - autre (289 041)	6,9 %
Noir - Africain : (40 525)	1,0 %
Noir - autre (3 793)	0,1 %
Asiatique - Chinois (16 533)	0,4 %
Asiatique - autre (35 812)	0,9 %
Autre, y compris origine mixte (46 438)	1,1 %
<i>Ne se déclarent pas (72 303)</i>	<i>1.7 %</i>

### 2.7.2 Fiabilité du recensement

Selon le recensement de 2006, 420 000 étrangers étaient présents en Irlande, représentant 10 % de la population<sup>445</sup>. Cependant, peu de temps après la publication de ces résultats, le ministre d'État chargé de l'intégration déclara qu'il était « plus ou moins reconnu » par le gouvernement que le nombre d'étrangers présents en Irlande selon le recensement était « sérieusement sous-estimé » et que le pourcentage avoisinait plutôt les 13 à 15 % de la population. D'après lui, la méfiance éprouvée par certaines personnes vis-à-vis de l'État dans leur pays d'origine s'était traduite par leur non participation au recensement irlandais, et ceci même parmi ceux qui étaient dans le pays en toute légalité<sup>446</sup>. À titre d'exemple, le CSO considérait que le nombre de Polonais, 62 495 selon le recensement, était en réalité plus élevé, citant dans une autre étude réalisée la même année que le recensement le chiffre de 69 000<sup>447</sup>. Selon le ministre d'État, ils étaient entre 160 000 et 200 000. Les statistiques concernant la population chinoise furent également contestées. 11 161 Chinois avaient été recensés en 2006, alors que 15 933 visas avaient été attribués à des Chinois rien que pendant l'année 2004, selon les chiffres de la police de l'immigration<sup>448</sup>. Des associations et des individus travaillant avec les immigrants chinois estimaient leur nombre à entre 50 000

<sup>445</sup> De plus, 44 279 personnes ne répondirent pas à la question sur la nationalité dans le recensement, ce qui correspond à environ 1 % de la population totale. Claire Healy, « INTI Project : One-Stop Shop : A New Answer for Immigrant Integration ? Country Report for Ireland », Dublin, Immigrant Council of Ireland, 2008, p. 4.

<sup>446</sup> Le secrétaire d'État, Conor Lenihan, cité dans Ruadhán Mac Cormaic, « Level of immigration 'underestimated' », *Irish Times*, 17 septembre 2007.

<sup>447</sup> Rebecca Chiyoko King-O'Riain, « Target earning/learning, settling or trampolining? Polish and Chinese immigrants in Ireland », in *Irish Geography*, Vol. 41, No. 2, p. 212.

<sup>448</sup> Ibid.

et 80 000<sup>449</sup>, et la fédération syndicale ICTU à 100 000<sup>450</sup>. Le nombre de Nigériens, 16 300 selon le recensement de 2006, avoisinerait les 40 000, d'après des associations qui travaillent avec la population nigériane<sup>451</sup>. Le sociologue Steve Loyal, tout en reconnaissant qu'il y avait un décalage entre le recensement et la réalité sur le terrain, mettait en garde contre le gonflement des chiffres. Un gouvernement peut surestimer la population étrangère pour des raisons politiques, selon lui, afin de justifier l'introduction de lois d'immigration plus restrictives, par exemple, ou bien pour avoir un bouc émissaire auquel attribuer les problèmes dans les services publics. De la même façon, certaines associations peuvent surestimer l'immigration afin de justifier leur financement ou de souligner les avantages de la diversité. Les représentants des différentes communautés, pour leur part, gagnent en prestige s'ils représentent une communauté plus importante et peuvent espérer obtenir davantage d'aides financières de la part de l'État<sup>452</sup>.

Dans un monde en perpétuel mouvement, il devient de plus en plus difficile de mesurer et de quantifier avec précision les flux migratoires, et des données statistiques concernant un moment particulier dans le temps ne peuvent donner qu'un aperçu des tendances migratoires. Cependant, le recensement, aussi contesté soit-il, dresse le tableau d'une population étrangère en nette augmentation depuis plus de quinze ans. De plus, contrairement à certains pays, où les immigrants sont concentrés surtout dans la capitale et quelques grandes villes, on trouve en Irlande une distribution de la population immigrée dans tous les comtés du pays, et dans beaucoup de petites villes, voir dans des villages. Il y a par conséquent très peu d'endroits en Irlande qui n'ont pas été touchés culturellement et socialement par l'immigration<sup>453</sup>.

## 2.8 Conclusion

Entre 1992 et 2008, trois périodes principales d'immigration se dessinent. Chacune de ces trois périodes fut marquée par des interrogations et des préoccupations qui sont analysées dans les chapitres suivants.

---

<sup>449</sup> Steve Loyal, « Migration and the state in Ireland: history and numbers » Disponible sur : [www.ucd.ie/mcri/resources/Steve%20Loyal%20Presentation.ppt](http://www.ucd.ie/mcri/resources/Steve%20Loyal%20Presentation.ppt) (consulté le 12 février 2009).

<sup>450</sup> Martin Wall, « ICTU head calls for fair way to treat illegals », *Irish Times*, 3 septembre 2007.

<sup>451</sup> Loyal, op.cit.

<sup>452</sup> Ibid.

<sup>453</sup> Anthony M. Messina, « The politics of migration to Western Europe : Ireland in comparative perspective » in *West European Politics*, Vol. 32, No. 1, 2009, p. 14.

La première période, de 1992 à 2002, est celle de l'arrivée des groupes de réfugiés, puis des demandeurs d'asile individuels. La politique d'asile fut mise en place de manière rapide et réactive à un moment où les institutions essayaient tant bien que mal de gérer l'arrivée d'un nombre croissant de demandeurs d'asile.

La deuxième période, qui chevauche la première, est celle du début de l'immigration de la main d'œuvre, qui commença à se définir au milieu des années 1990 et continua jusqu'en 2004, à l'aube de l'élargissement de l'Union européenne. Des travailleurs du monde entier vinrent occuper des postes dans tous les secteurs d'activité. La politique d'immigration lors de cette période se faisait au coup par coup et partait du principe que l'immigration allait être temporaire. Le système des permis et des visas de travail était adapté aux besoins des employeurs et visait à pallier le manque de main d'œuvre dans certains secteurs. Cependant, les titulaires de permis de travail ne devaient rester qu'un temps limité, se trouvaient liés obligatoirement à un seul employeur et étaient censés repartir dès lors que le marché du travail n'avait plus besoin d'eux.

La troisième période, à partir de 2004, vit l'arrivée en grand nombre des ressortissants des nouveaux pays membres de l'UE, qui obtinrent, à partir du 1<sup>er</sup> mai 2004, un accès libre et sans restriction au marché de l'emploi. Le principe de la préférence communautaire pour le recrutement eut comme conséquence, depuis 2004, la réduction du nombre de permis de travail attribués aux immigrants provenant de pays tiers, notamment pour des emplois peu qualifiés. Quant à ceux qui occupent des emplois très qualifiés, la Loi relative aux permis de travail de 2006 mit en place une nouvelle politique qui leur accordait davantage de droits et leur ouvrait la possibilité de s'installer dans le pays de manière définitive. Avant l'introduction de cette loi, les immigrants des pays tiers n'avaient pas de droit de résidence à long terme, et l'Irlande était classée en dernière position sur 28 pays concernant l'octroi des droits de résidence à long terme à ses immigrants, selon un rapport publié en 2007<sup>454</sup>.

Les campagnes de recrutement visant à attirer en priorité des personnes ayant un lien avec l'Irlande - des expatriés ou des personnes ayant des origines irlandaises - portèrent leurs fruits, puisque plus de 196 000 personnes dans ces catégories migrèrent vers l'Irlande entre 1999 et 2007. Cependant, l'économie étant en plein essor et le manque de main d'œuvre se faisant de plus en plus sentir, cette préférence culturelle, décrite par Fanning comme

---

<sup>454</sup> Le projet européen Migrant Integration Policy Index (MIPEX), dont l'Institut national d'études démographiques (INED) est le partenaire français, mesure l'intégration des migrants avec une centaine d'indicateurs dans 25 pays membres de l'UE et 3 pays hors UE (le Canada, la Norvège et la Suisse). Pour les résultats et le classement de l'Irlande en 2007, voir [www.integrationindex.eu/topics/2412.html](http://www.integrationindex.eu/topics/2412.html) (consulté le 6 juin 2009).

« l'immigration sans étrangers »<sup>455</sup>, dut laisser la place aux priorités économiques. Ainsi, comme le constate Messina, « la politique d'immigration irlandaise depuis les années 1990 fut et continue d'être régie essentiellement par des objectifs économiques qui sont politiquement définies »<sup>456</sup>.

Jusqu'à la fin 2006, de nombreux rapports et études prévoyaient la continuation de la croissance économique et les analystes financiers insistaient à l'époque sur le fait que de tels taux de croissance ne pouvaient se réaliser qu'avec la continuation des flux migratoires<sup>457</sup>. Le CSO prévoyait en 2005 qu'environ 30 000 immigrants arriveraient tous les ans pour la période 2006-2016<sup>458</sup>. D'après le directeur du CSO, le nombre de personnes en Irlande nées à l'étranger allait très probablement dépasser un million en l'an 2030, soit 18 % de la population, par rapport à 420 000 au recensement de 2006<sup>459</sup>. Les courtiers NCB pour leur part prédisaient en 2006 quinze ans de croissance à plus de 5 %, avec une croissance démographique de 30 % pendant cette période et un doublement du nombre d'immigrants, qui s'élèverait ainsi à environ un million de personnes ou 19 % de la population dès 2020<sup>460</sup>.

Cependant, le contexte économique qui avait encouragé de nombreuses entreprises étrangères à s'installer en Irlande, à savoir des aides financières de l'État pour leur installation, des taux très attractifs d'imposition sur les sociétés et la disponibilité d'une main d'œuvre bon marché avec un bon niveau de formation, se modifia depuis ces prévisions économiques optimistes accompagnées d'une immigration à la hausse. En 2006, les règles européennes concernant les aides étatiques aux entreprises s'endurcirent, rendant l'octroi d'aides de plus en plus difficile, voire impossible dans le cas des grandes agglomérations comme Dublin<sup>461</sup>. De plus, étant donné la situation de quasi plein-emploi, certaines entreprises étrangères présentes en Irlande rencontraient des difficultés de recrutement. Un rapport publié en 2006 par la Chambre américaine de commerce en Irlande conclut que beaucoup d'entreprises américaines envisageaient d'investir ailleurs plutôt qu'en Irlande à

<sup>455</sup> « immigration without foreigners ». Bryan Fanning, « The Protocols of the Tribe », in *Translocations: The Irish Migration, Race and Social Transformation Review*, Vol. 3, No. 1, printemps 2008, p. 190

<sup>456</sup> « Ireland's post-1990 immigration policy has been and continues to be primarily governed by politically-defined economic objectives ». Messina, op. cit., p. 6.

<sup>457</sup> « For this trend growth to be achieved, inward migration will play a vitally important role ». Goodbody Stockbrokers, cités dans Una McCaffrey. « Immigration could accelerate growth ». *Irish Times*, 8 avril 2005. Voir aussi Colm Keena, « Migrants to take 66 % of new jobs ». *Irish Times*, 20 juin 2005.

<sup>458</sup> Le CSO cité dans Una McCaffrey, op.cit.

<sup>459</sup> Aidan Punch du CSO, cité dans Patsy McGarry. « Foreign nationals in State could top million by 2030 ». *Irish Times*, 4 octobre 2005.

<sup>460</sup> NCB Stockbrokers, *2020 Vision – Ireland's Democratic Dividend*, Dublin, NCB, 2006, pp. 6-10.

<sup>461</sup> Mark Hennessy, « EU rules to end State aid for firms in Dublin », *Irish Times*, 26 mai 2006.



cause du manque de personnel qualifié<sup>462</sup>. Enfin, la hausse des prix et des salaires, notamment à partir du début des années 2000, faisait que l'Irlande n'était plus aussi compétitive<sup>463</sup>. Certains des nouveaux pays membres de l'UE, prenant exemple sur le modèle irlandais, décidèrent de proposer aux entreprises désireuses de s'y implanter des conditions fiscales aussi attractives, mais avec un coût de la vie et de la main d'œuvre bien moins élevé<sup>464</sup>, et le spectre des délocalisations commençait à menacer en Irlande.

Après près de deux décennies de croissance économique sans précédent, le pays traverse depuis quelques années une période très difficile. Avec le début de la crise économique aux États-Unis en 2007, l'Irlande, où le taux d'investissement américain par habitant est le plus élevé de l'UE<sup>465</sup>, se trouva dans une position très vulnérable. D'après la Chambre américaine de commerce en Irlande, en 2007, 100 000 personnes étaient employées directement par des entreprises américaines et environ 225 000 personnes travaillaient pour des entreprises de sous-traitance et de services pour ces entreprises<sup>466</sup>. Par conséquent, les effets de la crise financière et économique aux États-Unis se firent ressentir particulièrement fort en Irlande. À partir de 2007, dans un contexte international très morose, le marché de l'immobilier s'effondra, précipitant une crise bancaire. En septembre 2008, l'Irlande était le premier pays de la zone euro à déclarer que son économie était en récession. Entre 2008 et 2010, le pays vit une contraction de son économie de près de 10%, la plus grande chute de croissance économique d'un pays industrialisé depuis la Grande Dépression.

L'une des conséquences principales de ce ralenti économique est la suppression d'emplois. Le taux de chômage, qui avait fluctué autour de 4,5 % pendant plusieurs années, augmenta très rapidement à partir de début 2008 pour atteindre un taux de 11,8 % en mai 2009 (comparé à 5,7 % un an auparavant)<sup>467</sup>. Par conséquent, l'Irlande, qui se targuait d'avoir

---

<sup>462</sup> Le président de la Chambre américaine de commerce en Irlande, Dr. Fraser Logue, cité dans Claire Shoesmith, « Skills shortage may deter US investment », *Irish Times*, 25 mai 2006.

<sup>463</sup> À ce sujet, voir le rapport du Fond Monétaire International, « IMF Country Report No. 09/195 : Ireland », Washington, IMF, juin 2009, pp. 9-13. Disponible sur : [www.rte.ie/news/2009/0624/imf-report-ireland.pdf](http://www.rte.ie/news/2009/0624/imf-report-ireland.pdf) (consulté le 24 juin 2009).

<sup>464</sup> À titre d'exemple, lorsque l'entreprise informatique Dell annonça en février 2009 sa décision de délocaliser ses activités de Limerick vers la ville polonaise de Lodz, on cita comme raison principale la différence entre le salaire minimum mensuel en Irlande (environ 1500 €brut) et en Pologne (environ 380 €brut). Andras Gargely & Gareth Jones, « Tale of Two Cities: Limerick vs Lodz », RTE News, 17 février 2009. Disponible sur : [www.rte.ie/news/2009/0217/limericklodz.html](http://www.rte.ie/news/2009/0217/limericklodz.html) (consulté le 25 juin 2009).

<sup>465</sup> Entre 60 % et 70 % de l'investissement étranger en Irlande en 2005 provenait d'entreprises américaines, notamment dans les secteurs informatique (Intel, Dell, IBM, Hewlett Packard) et pharmaceutique (Pfizer, Wyeth, Janssen, Bausch & Lomb, GlaxoSmithKline).

<sup>466</sup> American Chamber of Commerce Ireland, *Trade & Investment FactFile*. Disponible sur : [www.amcham.ie/article.cfm?idarticle=315](http://www.amcham.ie/article.cfm?idarticle=315) (consulté le 10 juin 2009).

<sup>467</sup> Les chiffres du chômage sont disponibles sur le site du CSO à [www.cso.ie/statistics/sasunemprates.htm](http://www.cso.ie/statistics/sasunemprates.htm) (consulté le 25 juin 2009).

le taux de chômage le plus bas de la zone euro depuis une décennie, se trouva dès lors en avant-dernière place devant l'Espagne<sup>468</sup>. La situation s'empira et le taux de chômage atteignit 13 % en 2009, puis 14,8 % en mai 2011<sup>469</sup>. Les immigrants furent davantage touchés par cette montée rapide du chômage que les Irlandais : entre avril 2008 et avril 2009, le nombre d'Irlandais au chômage augmenta de 77,2 %, alors que le nombre d'étrangers dans la même situation augmenta de 143 %. Les ressortissants des nouveaux pays membres de l'UE étaient les plus durement touchés, avec une augmentation de 225 %, passant de 13 403 chômeurs en mars 2008 à 43 559 en mars 2009<sup>470</sup>.

Suite à cette situation de crise, l'émigration augmenta et pour la première fois depuis 1995, le solde migratoire était négatif en 2009 (-7 800) et en 2010 (-34 500)<sup>471</sup>. Bien que les chiffres de l'émigration incluaient des Irlandais qui partaient, de nombreux immigrants quittèrent aussi le pays : au premier trimestre de 2009, on décomptait 462 300 ressortissants étrangers en Irlande, soit 20 800 personnes de moins qu'un an plus tôt (-4,3 %)<sup>472</sup>. Les ressortissants des nouveaux pays membres de l'UE, arrivés si nombreux après 2004, étaient parmi ceux qui partaient. Selon une étude publiée en décembre 2008 par CPL, le plus grand cabinet de recrutement irlandais, près de 70 000 ressortissants polonais prévoyaient de rentrer chez eux dans l'année<sup>473</sup>. Un porte-parole de l'ambassade polonaise à Dublin constata également que le nombre d'arrivées de ce pays avait chuté de plus de 50 % entre 2007 et 2008, et expliqua ce phénomène principalement par le fait que la situation économique difficile en Irlande faisait l'objet d'une couverture médiatique importante en Pologne<sup>474</sup>.

Cependant, les auteurs d'une étude réalisée au sein du centre de recherche sur l'immigration à Trinity College Dublin soutiennent qu'alors que le nombre d'arrivées d'immigrants baisse en temps de crise, les immigrants qui sont déjà dans le pays ne sont pas

---

<sup>468</sup> Pour une vision comparative de l'évolution du chômage dans l'UE, voir le site d'Eurostat, l'organisme chargé du recueil des statistiques au niveau européen. Disponible sur : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (consulté le 20 juin 2009).

<sup>469</sup> CSO, *Live Register May 2011*, Dublin, CSO, juin 2011. Disponible sur [www.cso.ie/releasespublications/documents/labour\\_market/current/lreg.pdf](http://www.cso.ie/releasespublications/documents/labour_market/current/lreg.pdf) (consulté le 3 juin 2011).

<sup>470</sup> Barrett, Kearney & Goggin, op.cit., p. 37.

<sup>471</sup> CSO, *Population and Migration Estimates April 2010*, Dublin, CSO, septembre 2010. Disponible sur [www.cso.ie/releasespublications/documents/population/current/popmig.pdf](http://www.cso.ie/releasespublications/documents/population/current/popmig.pdf) (consulté le 3 juin 2011).

<sup>472</sup> CSO, *Quarterly National Household Survey: Quarter 1 2009*, Dublin, CSO, 25 juin 2009, p. 4. Disponible sur : [www.cso.ie/releasespublications/documents/labour\\_market/current/qnhs.pdf](http://www.cso.ie/releasespublications/documents/labour_market/current/qnhs.pdf) (consulté le 25 juin 2009).

<sup>473</sup> Maeve Dineen, « Almost 70,000 Poles to return home within a year, survey shows », *Irish Independent*, 8 décembre 2008.

<sup>474</sup> Martin Frawley, « 3,000 Poles leave Ireland every month », *Sunday Tribune*, 18 janvier 2009. Les chiffres cités par le porte-parole correspondent aux demandes de numéro PPS, indispensable pour travailler. 42 000 numéros PPS furent obtenus par des Polonais en 2008, alors que ce chiffre s'élevait à 88 000 en 2007 et à 94 000 en 2006.

nécessairement très nombreux à partir<sup>475</sup>. Selon eux, la décision de rester ou de partir n'est pas basée sur les seuls facteurs économiques, la qualité de vie et les liens sociaux pesant également dans la balance<sup>476</sup>. D'ailleurs, les chiffres du chômage indiquent que beaucoup d'immigrants qui perdent leur emploi préfèrent rester en Irlande, étant donné que la crise touche également la plupart de leurs pays d'origine<sup>477</sup>. Malgré le retour d'un solde migratoire négatif, l'immigration ne s'arrêta pas pour autant – plus de 83 000 personnes arrivèrent en Irlande en 2008 et 57 000 en 2009<sup>478</sup>, et les statistiques font état d'une certaine stabilité dans le nombre d'étrangers présents en Irlande (voir Tableau 2.31).

Tableau 2.31 Population âgée de 15 ans ou plus par nationalité (2004-2009)<sup>479</sup>

	2004, 3 <sup>ème</sup> trimestre		2007, 4 <sup>ème</sup> trimestre		2009, 2 <sup>ème</sup> trimestre	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Irlandais	2 979 600	92,5 %	3 027 000	86,2 %	3 079 000	87,4 %
Étrangers	240 700	7,5 %	485 300	13,8 %	444 800	12,6 %
dont :						
Royaume-Uni	77 500	2,4 %	95 900	2,7 %	93 800	2,7 %
UE-13 <sup>480</sup>	33 800	1 %	46 600	1,3 %	45 700	1,3 %
UE-12 <sup>481</sup>	31 300	1 %	210 900	6,0 %	182 600	5,2 %
Autres	98 100	3 %	131 900	3,8 %	122 700	3,5 %
	3 220 300	100 %	3 512 300	100 %	3 523 800	100 %

Quelle que soit l'issue de la crise économique actuelle, la présence des étrangers en Irlande va très probablement rester élevée. En temps de crise économique quand les emplois sont menacés, la politique d'intégration des immigrants revêt une importance particulière, notamment pour éviter le risque d'une réaction hostile à l'égard des nombreuses personnes qui choisissent de rester et de s'installer durablement. Comme le disait déjà en 2008 un éditorial de l'*Irish Times* :

<sup>475</sup> Torben Krings et al, « Migration and Recession: Polish Migrants in Post-Celtic Tiger Ireland », in *Sociological Research Online*, Vol. 14, No. 2, mars 2009, § 2.2. Disponible sur : [www.socresonline.org.uk/14/2/9.html](http://www.socresonline.org.uk/14/2/9.html) (consulté le 2 juin 2009).

<sup>476</sup> Ibid, § 3.4-3.5

<sup>477</sup> Barrett, Kearney & Goggin, op.cit., p. 37.

<sup>478</sup> CSO, *Population and Migration Estimates*, Dublin, CSO, avril 2011. Disponible sur : [www.cso.ie/releasespublications/documents/population/current/popmig.pdf](http://www.cso.ie/releasespublications/documents/population/current/popmig.pdf) (consulté le 20 mai 2011).

<sup>479</sup> Corona Joyce, *Annual Policy Report on Migration and Asylum 2009: Ireland*. Dublin, ESRI/European Migration Network, 2010, p. 50.

<sup>480</sup> UE-13 = les 15 anciens pays membres de l'UE, moins l'Irlande et le Royaume-Uni.

<sup>481</sup> Rappel: UE-12 = les 12 nouveaux pays membres, 10 en 2004, puis la Roumanie et la Bulgarie en 2007.

Il revient au gouvernement de s'assurer que ceux qui ont choisi de s'installer en Irlande ont l'occasion de réaliser leur potentiel, tout en évitant une réaction brutale et xénophobe de la part de la population locale, telle qu'on a pu le voir dans d'autres pays européens. Ce serait une grave erreur de supposer qu'une économie au ralenti faciliterait ce défi en incitant les immigrants à rentrer chez eux. Notre diversité n'est pas temporaire<sup>482</sup>.

Ainsi, dans les chapitres suivants, nous allons analyser la manière dont les autorités irlandaises, ainsi que la société elle-même, accueillirent tous ces nouveaux arrivants, afin d'étudier ce qui fut fait pour faciliter leur installation et assurer leur intégration dans le long terme.

---

<sup>482</sup> « The government's task is to ensure that those who have made Ireland their home have the opportunity to realise their potential, while averting the sort of nativist backlash that other European countries have seen. Assuming that a slow economy will ease that challenge by leading immigrants home would be a dangerous mistake. Our diversity is not temporary. » Éditorial, « Our diverse population », *Irish Times*, 1<sup>er</sup> juillet 2008.



## **DEUXIÈME PARTIE**

# **L'ÉTAT ET L'ENCADREMENT DE L'IMMIGRATION**



## CHAPITRE 3

### LES CONDITIONS D'ACCUEIL DES IMMIGRANTS

#### 3.0 Introduction

Les conditions de l'accueil initial des immigrants ont ou auront un impact sur la suite de leur séjour dans un pays et sur leur éventuelle intégration. De plus, elles peuvent avoir une influence considérable sur l'interaction entre les populations locales et ces nouveaux arrivants. Nous proposons donc dans ce chapitre de décrire en détail la manière dont sont accueillies les différentes catégories d'immigrants que nous avons établies dans le chapitre précédent.

#### 3.1 L'accueil des *Programme Refugees* 1992-2000

##### 3.1.1 *La création de l'Agence pour les réfugiés*

L'une des mesures les plus importantes dans l'élaboration de l'accueil des réfugiés fut la création en 1991 de l'Agence pour les réfugiés, dissoute en avril 2001 pour être incluse dans une nouvelle structure, l'Agence pour l'accueil et l'intégration (RIA)<sup>483</sup>. Afin de retracer l'évolution de la politique d'accueil des réfugiés pendant la décennie 1990-2000, il est essentiel de regarder de près le travail de cette première agence, baromètre de la volonté de l'État d'assumer ses responsabilités dans le domaine de l'accueil des réfugiés conformément à la Convention de Genève.

L'Agence pour les réfugiés était un organisme gouvernemental placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères et géré par un conseil où étaient représentés les ministères chargés des différents aspects de l'accueil des réfugiés : Affaires étrangères, Justice, Santé, Affaires sociales, Emploi, Éducation. Sa mission était double : coordonner l'entrée, l'accueil et la réinstallation des *Programme refugees*, d'une part ; aider ces réfugiés à bénéficier de leurs droits sociaux et assurer la liaison entre les différents ministères, les organismes gouvernementaux et les ONG pour veiller à ce qu'ils aient accès à des services adéquats, d'autre part.

---

<sup>483</sup> Reception and Integration Agency (RIA).



La création de cette agence représentait un pas en avant important dans la reconnaissance de la nécessité d'élaborer une politique intégrée d'accueil pour les réfugiés, même si l'agence n'était responsable que des *Programme refugees*, et non de toutes les catégories de réfugiés et de demandeurs d'asile. Le travail effectué pendant les années 1990 par l'Agence pour les réfugiés en matière d'installation et d'intégration des populations sous sa charge permit la mise en place d'une politique d'accueil, là où il n'en existait aucune auparavant.

### 3.1.2 Les Programme refugees bosniaques

Un an après la création de l'Agence, un premier groupe de Bosniaques vint en Irlande. À leur arrivée, ces 178 réfugiés furent logés dans une ancienne maison de repos à Cherry Orchard, dans une banlieue de Dublin. Ce centre avait été conçu comme un site d'hébergement à court terme, et un programme d'adaptation y fut proposé à ses occupants, comprenant une aide psychosociale, des cours de langue et de culture irlandaise, ainsi que des activités professionnelles.

Après environ six mois, ils durent quitter ce centre et se loger ailleurs. Étant donné que la plupart des Bosniaques croyaient que leur séjour en Irlande ne serait que temporaire et qu'ils allaient pouvoir rentrer chez eux aussitôt la guerre terminée, ils n'avaient pas fait de demande de logement social pendant leur séjour dans le centre. Il devint évident que leur séjour en Irlande allait se prolonger. Or les listes d'attente pour des logements sociaux étaient très longues à une époque où, du fait de la conjoncture économique et de la spéculation immobilière, le coût du logement privé avait considérablement augmenté. L'Agence pour les réfugiés mit sur pied une équipe<sup>484</sup> chargée de les loger par groupes de familles, pour la plupart dans les quartiers de Dublin 15 (Mulhuddart, Clonsilla) et 24 (Tallaght). Étant donné que les Bosniaques pouvaient rester définitivement en Irlande, l'Agence, selon son directeur John O'Neill, considérait leur accueil et leur installation comme faisant déjà partie du processus d'intégration et voyait dans la population réfugiée les minorités ethniques de demain<sup>485</sup>.

Quelques années plus tard, en 1998, une association d'aide au logement (Clann Housing Association) fut créée par l'Agence. Une de ses premières tâches fut la réalisation

<sup>484</sup> Cette équipe s'appelait the Resettlement Team.

<sup>485</sup> John O'Neill, « Integration of Refugees in Ireland: Experience with Programme Refugees 1994-2000 » in Colin Harvey & Margaret Ward (éds), *No Welcome Here? Asylum Seekers and Refugees in Ireland and Britain*, Belfast, Democratic Dialogue, 2001, p. 94-101.

d'une étude sur le logement de la communauté bosniaque<sup>486</sup>, qui montra que 83 % d'entre eux étaient logés à l'époque dans le parc locatif privé, secteur pour lequel la législation concernant notamment les droits des locataires faisait cruellement défaut<sup>487</sup>. À Dublin, où habitait la grande majorité des Bosniaques, le choix des quartiers abordables était devenu de plus en plus limité au fur et à mesure que les loyers augmentaient. Ainsi, ils étaient confinés à certains quartiers de la ville, ce qui pouvait entraver leur intégration. Le nombre important de Bosniaques habitant dans la banlieue de Dublin 15 eut un impact négatif sur leur interaction avec la population locale – seulement 29 % d'entre eux disaient parler quotidiennement avec leurs voisins, contre 60-73 % de ceux qui habitaient dans d'autres quartiers de Dublin ou dans le comté de Wicklow<sup>488</sup>.

Clann, avec un financement du ministère des Affaires étrangères (ministère de tutelle de l'Agence pour les réfugiés), avait acquis de nombreux logements à Dublin qu'elle louait à des prix modérés aux réfugiés. Elle travaillait également en partenariat avec d'autres associations d'aide au logement pour la mise en place de divers projets de logements sociaux. De plus, elle fit partie d'un mouvement associatif pour une nouvelle politique du logement<sup>489</sup>, exigeant, par exemple, que tout projet de construction de logements obtenant un permis de construire comprenne 20 % de logements à prix abordable, afin de garantir la mixité sociale<sup>490</sup>. L'étude effectuée en 1999 par Clann sur les besoins en logement des Bosniaques, la première de ce genre en Irlande, contribua à façonner une politique du logement pour les réfugiés. Grâce à ce rapport et à d'autres travaux par Clann sur la question de l'accès au logement comme condition essentielle de l'intégration des réfugiés<sup>491</sup>, les organismes chargés

---

<sup>486</sup> Clann Housing Association, *From Bosnia to Ireland's Private Rented Sector: A Study of Bosnian Housing Needs in Ireland*, Dublin, Clann, 1999.

<sup>487</sup> Ce n'est qu'en 2004 qu'une loi protégeant les locataires a été votée. Sous la Residential Tenancies Act 2004, le propriétaire est désormais obligé de donner un préavis de 28 jours au locataire en cas d'augmentation du loyer. La loi met également fin à la liberté du propriétaire de terminer un contrat de location quand bon lui semble et sans justification. Source : Itaya Viriri, « Accommodating Refugees » in *Asyland*, No. 12, Été 2005, p. 18.

<sup>488</sup> Clann Housing Association, op.cit., p. 50.

<sup>489</sup> The Irish Council for Social Housing est une fédération d'organisations d'aide au logement et de promotion de logements sociaux, qui comprend plus de 300 associations. Voir son site [www.icsh.ie](http://www.icsh.ie).

<sup>490</sup> Il existe depuis 2000 une loi, Planning and Development Act, qui permet aux municipalités, lorsqu'elles accordent un permis de construire pour des projets de plus de 4 logements, d'exiger que jusqu'à 20 % de ces logements soient cédés pour être des logements sociaux. En 2003, dans le cadre de l'accord national entre les partenaires sociaux et le gouvernement, *Sustaining Progress*, le gouvernement s'engagea à fournir 10 000 logements à prix modéré. Cependant cet engagement n'avait toujours pas été tenu trois ans plus tard. À ce sujet, voir Liam Reid, « Fewer than 300 affordable houses built », *Irish Times*, 11 avril 2006.

<sup>491</sup> Par exemple, Clann a organisé un colloque sur le sujet en mai 2002, réunissant des représentants de tous les partis concernés (réfugiés, travailleurs sociaux, ministères), ainsi que des intervenants britanniques qui ont partagé leur expérience à titre comparatif. Le rapport de ce colloque a été publié : Clann, *Housing and Refugees : a New Challenge*, Dublin, Clann, 2002. Clann et Focus Ireland, une association d'aide au logement pour les sans-abri, soumièrent également un rapport au gouvernement dans le cadre d'une consultation publique sur le racisme. Clann/Focus Ireland, *Housing and Race in Ireland: a joint submission under the National Plan against*

du logement, qu'ils soient étatiques ou indépendants, commencèrent à se pencher sur la question plus générale du logement des minorités ethniques. Ils disposent maintenant d'un cadre<sup>492</sup> pour les aider à mieux comprendre les besoins spécifiques de certains groupes et à gérer cette nouvelle situation conformément aux lois en vigueur, notamment celles relatives à la discrimination dans l'accès au logement et à d'autres services.

En ce qui concerne la santé, tout réfugié et demandeur d'asile ayant droit à des soins gratuits, des médecins et dentistes locaux avaient été spécifiquement formés pour s'occuper des *Programme refugees* bosniaques, qui pouvaient en cas de besoin avoir recours à des interprètes pour leurs échanges avec les intervenants sociaux. Les médecins avaient suivi une formation visant à les aider à comprendre les problèmes physiques, psychologiques et culturels auxquels leurs patients pouvaient être confrontés<sup>493</sup>. De plus, étant donné les traumatismes dont avaient souffert certains Bosniaques avant leur arrivée en Irlande, le gouvernement décida en 1992 d'accorder un financement au Conseil de santé pour la région est<sup>494</sup> pour établir un service de contrôle et de conseil psychologiques. Ce service fut réservé aux Bosniaques jusqu'en 1998, puis fut ouvert à tous les réfugiés<sup>495</sup>.

Le système mis en place par l'Agence pour les réfugiés à partir de l'arrivée des Bosniaques au début des années 1990 assura dans une large mesure leurs besoins essentiels en matière d'hébergement et de santé, ainsi que l'octroi d'un revenu minimum. Cependant, la question à long terme de l'intégration sociale des réfugiés représentait le plus grand défi pour l'Irlande. L'acquisition de la langue du pays d'accueil est un élément clé du processus d'intégration des immigrants. Mais jusque dans les années 1990, étant donné le peu de personnes concernées, il n'y avait guère en Irlande de réflexion sur l'importance de l'apprentissage de la langue du pays d'accueil comme facteur d'intégration. Pour les Bosniaques, l'Agence avait sélectionné, suite à un appel d'offre, un certain nombre d'écoles de langues privées, mais il n'y eut pas de contrôle systématique des formations d'anglais dispensées. De plus, aucun système n'avait été mis en place pour mesurer les progrès des

---

*Racism to the Department of Justice, Equality and Law Reform* (2002). Disponible sur : <http://www.focusireland.ie/htm/housing-homelessness/policy> (consulté le 15 janvier 2009).

<sup>492</sup> Joe Moran, *Housing Refugees – Good practice in housing management: guidelines for local authorities*, Dublin, The Housing Unit, 2003.

<sup>493</sup> Nous verrons dans l'étude de cas sur la dispersion des demandeurs d'asile dans le chapitre 7 que les médecins, surtout les généralistes, se trouvant confrontés quelques années plus tard à l'arrivée soudaine de demandeurs d'asile dans leurs secteurs, demandaient à ce qu'une formation de ce genre leur soit dispensée, ce qui n'a jamais été fait.

<sup>494</sup> Eastern Health Board, l'organisme de santé et des affaires sociales pour la région est de l'Irlande. Il s'appelait ensuite East Coast Area Health Board, puis Health Service Executive (HSE).

<sup>495</sup> Ce service est proposé à l'hôpital St. Brendan's à Dublin.

apprenants. Quelques années plus tard, il apparut évident que les cours ne donnaient pas les résultats escomptés : selon un sondage réalisé auprès des Bosniaques plusieurs années après leur arrivée, près de 67 % d'entre eux estimaient avoir peu ou pas de compétence en anglais et sentaient que cette lacune entravait leur intégration<sup>496</sup>. En 1996, deux ans avant cette étude, l'Agence chargea le Centre pour l'étude des langues et de la communication<sup>497</sup> à Trinity College Dublin d'étudier les besoins linguistiques des réfugiés. Suite à ces recherches<sup>498</sup>, un projet pilote fut lancé pour les réfugiés, dans lequel l'acquisition des compétences linguistiques se faisait à travers une formation en informatique et en techniques de recherche d'emploi. Ce lien entre l'apprentissage linguistique et la formation professionnelle se fit en collaboration avec des organismes publics de formation tels que FÁS et CERT<sup>499</sup>. Ces cours permirent ainsi une orientation professionnelle plus pointue et facilitèrent la transition vers une formation professionnelle générale<sup>500</sup>. Cette approche est conforme aux recommandations du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE), selon lequel les formations linguistique et professionnelle des réfugiés devraient avoir lieu simultanément plutôt que consécutivement : « ces programmes doivent comprendre des cours de langue axés sur l'emploi, l'orientation sur le marché du travail, le conseil d'orientation professionnelle et les méthodes de recherche d'emploi »<sup>501</sup>.

Quand les cours débutèrent en 1997, certains employés du ministère des Affaires sociales refusèrent à ceux qui y assistaient le versement de leur allocation hebdomadaire minimum, sous prétexte qu'ils n'étaient plus à la recherche d'un emploi. Ce problème, qui constitue un exemple caractéristique du manque de coordination existant à l'époque entre les différents organismes gouvernementaux s'occupant des réfugiés, fut réglé après des négociations entre l'Agence pour les réfugiés et le ministère des Affaires sociales<sup>502</sup>. Au fur et à mesure que de tels projets furent mis en place, la coopération entre les différents organismes impliqués s'améliora. À la fin du projet pilote, en 1998, une unité de soutien linguistique aux

---

<sup>496</sup> Cathal O'Regan, *Report of a Survey of the Vietnamese and Bosnian Refugee Communities Living in Ireland*, Dublin, Refugee Agency, 1998, p. 71.

<sup>497</sup> Centre for Language and Communication Studies.

<sup>498</sup> Voir le rapport de cette étude : David Little & Barbara Lazenby Simpson, *Meeting the language needs of refugees: some general principles*, Dublin, Centre for Language and Communication Studies, Trinity College Dublin, 1996.

<sup>499</sup> Organismes de formation ou de reconversion professionnelles de l'agence pour l'emploi irlandaise.

<sup>500</sup> Refugee Agency, *Annual Report 1997*, Dublin, Refugee Agency, 1998, p. 20-21.

<sup>501</sup> ECRE, *Position sur l'intégration des réfugiés en Europe*, Décembre 2002. Article 86. Disponible sur : [www.ecre.org/positions/integr02.pdf](http://www.ecre.org/positions/integr02.pdf) (consulté le 24 février 2008).

<sup>502</sup> Source : entretien avec John O'Neill, directeur de l'Agence pour les réfugiés, 15 février 1999.

réfugiés (RLSU)<sup>503</sup> fut créée, chargée de concevoir des formations adaptées aux différents groupes ayant le statut de réfugié, c'est-à-dire les *Programme refugees* et les réfugiés dits conventionnels, ainsi que tous ceux qui bénéficiaient de la protection subsidiaire. Les demandeurs d'asile, n'ayant droit qu'à peu d'heures de cours de langue financés par l'État, n'étaient pas inclus<sup>504</sup>.

Trois ans après l'arrivée des premiers Bosniaques, plusieurs projets furent mis sur pied par l'Agence pour les réfugiés pour encourager le maintien de leur identité nationale et culturelle. Le ministère de l'Éducation finança des cours de langue maternelle pour les enfants, où ils apprenaient la langue et la culture de leurs parents avec un enseignant bosniaque. Ceci marqua une évolution importante de la politique officielle puisque, jusqu'alors, la réticence de l'État à accueillir des réfugiés se traduisait par une approche assimilationniste. Par le passé, les réfugiés, quand on les laissait rentrer, devaient s'adapter complètement au mode de vie irlandais, même si cela impliquait l'abandon de leur propre identité. Ces cours de langue maternelle pour les enfants des réfugiés étaient un moyen pour la communauté bosniaque de conserver sa langue, élément central de son identité individuelle et collective, ainsi que de faciliter un éventuel rapatriement volontaire<sup>505</sup>.

De plus, l'Agence pour les réfugiés, en collaboration avec le Conseil irlandais pour les réfugiés et l'ONG Refugee Trust, joua un rôle fondamental dans l'établissement de l'association Bosnian Community Development Project en 1995. Celle-ci avait pour objectif initial de mettre en place un centre de ressources, d'aide et de conseil pour les Bosniaques, afin de les aider dans la recherche d'un emploi ou d'une formation. Mais l'Agence pour les réfugiés espérait que les services élaborés et les stratégies adoptées par ce projet serviraient de modèle pour faciliter l'inclusion sociale, culturelle et économique de tous les réfugiés et immigrants en Irlande<sup>506</sup>, à une époque où les autorités se préoccupaient peu ou pas de la question de l'intégration des populations immigrantes. Cette association bosniaque fut ensuite

---

<sup>503</sup> Refugee Language Support Unit (RLSU)

<sup>504</sup> La RLSU fusionna en 1999 avec un autre organisme de formation, Interact Ireland. En 2001, elle changea de nom et de statut pour devenir une SARL nommée Integrate Ireland Language and Training Limited, qui fut dissoute en 2008. Le travail de ces organismes est décrit dans le chapitre 6.

<sup>505</sup> Le droit d'un enfant d'une minorité ethnique d'apprendre sa langue maternelle était soutenu par le syndicat des enseignants du primaire, INTO, dans un rapport qu'il publia en 1998. Irish National Teachers' Organisation, *The Challenge of Diversity: education support for ethnic minority children*, Dublin, INTO, 1998, p. 51. La Charte Sociale européenne Article 19 §12 exige que, dans la mesure du possible, ce droit soit accordé aux enfants des travailleurs immigrés aussi. Voir « Les droits des migrants dans la Charte sociale européenne », document d'information établi par le Secrétariat de la CSE, juin 2008, p. 14, disponible sur : [www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/FactsheetMigrants2008\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/FactsheetMigrants2008_fr.pdf) (consulté le 10 juillet 2010).

<sup>506</sup> Refugee Agency, *Annual Report 1997*, p. 30-31.

gérée entièrement par les Bosniaques eux-mêmes. Les conseils et l'assistance pratiques proposés par l'association firent partie de la préparation et l'organisation de l'accueil des réfugiés kosovars quelques années plus tard<sup>507</sup>, et des membres de la communauté bosniaque étaient présents dans les centres d'accueil pour conseiller les Kosovars sur l'adaptation à la vie irlandaise<sup>508</sup>. Dans les années 2000 et jusqu'à sa fermeture en 2010<sup>509</sup>, leur centre d'information à Dublin était fréquenté non seulement par des Bosniaques, mais par des personnes venant de tous les pays de l'ex Yougoslavie (Croatie, Serbie, Macédoine)<sup>510</sup>.

### 3.1.3 Les Programme refugees kosovars

Lorsque le gouvernement annonça, en avril 1999, que l'Irlande allait accueillir des *Programme refugees* du Kosovo, l'Agence pour les réfugiés disposa de quelques semaines seulement pour mettre en place un programme d'accueil pour plus de 1 000 personnes<sup>511</sup>. Plusieurs membres de l'agence partirent pour les camps de réfugiés en Macédoine où ils organisèrent des entretiens avec les candidats potentiels au départ pendant lesquels ils disséminèrent des informations sur l'Irlande. Pour l'Agence, le critère principal de sélection était le degré de motivation des candidats au départ. Il était donc impératif qu'ils soient bien informés sur les conditions d'accueil qui les attendaient. Les employés de l'Agence furent accompagnés de médecins et d'infirmières dépêchés par les organismes régionaux de la santé qui allaient être chargés quelques semaines plus tard de coordonner l'accueil et la prise en charge médicale des réfugiés<sup>512</sup>. Les informations transmises par ces professionnels de la

<sup>507</sup> À titre d'exemple, ils conseillèrent les gérants des centres sur la nourriture et aidèrent à préparer des plats 'typiquement balkaniques' pendant les premiers jours des Kosovars. Roisin Ingle, « Refugees to receive full Irish welfare », *Irish Times*, 11 mai 1999.

<sup>508</sup> Selon Joe Moran, responsable de l'accueil des Kosovars à l'Agence pour les réfugiés, il est difficile d'évaluer l'efficacité de cette intervention. Les deux groupes étaient certes musulmans, mais une certaine méfiance existait chez les Kosovars, albanophones, envers les Bosniaques qui parlaient serbo-croate, et le contact resta relativement superficiel. Source : entretien avec Joe Moran, 15 novembre 2001.

<sup>509</sup> Suite à des coupes budgétaires généralisées en 2009, de nombreuses ONG et associations virent leurs subventions retirées. Ce fut le cas pour le Bosnian Community Development Project en décembre 2009 et le centre ferma ses portes en 2010. Pour une description détaillée de son travail, voir Maja Halilovic-Pastuovic « 'Settled in mobility' as a 'space of possibility' : Bosnian post-refugee transnationalism as a response to the bio-politics of Irish interculturalism » in *Translocations*, Vol. 6, No. 2, hiver 2010, p. 1-21.

<sup>510</sup> Ce centre d'information conseillait sur des questions de logement, des aides sociales, des demandes de naturalisation, etc. Il proposait également un service de traduction et organisait des activités culturelles.

<sup>511</sup> Une grande partie de l'information concernant l'organisation de l'accueil officiel des Kosovars provient d'un entretien avec Joe Moran, sous-directeur de l'Agence pour les réfugiés à l'époque des Kosovars (entretien réalisé le 15 novembre 2001). M. Moran ayant quitté l'Agence peu de temps avant l'entretien, des compléments d'information furent obtenus lors d'un entretien avec Martina Glennon, fonctionnaire de la toute nouvelle Reception and Integration Agency, qui venait de remplacer l'Agence pour les réfugiés (entretien du 17 novembre 2001).

<sup>512</sup> Un compte rendu du voyage fut publié par une des infirmières dans le journal irlandais des infirmières. Mary O'Flynn, « Airlift from Macedonia – a nurse's story », *World of Irish Nursing*, juillet 1999. Disponible sur :

santé (sur les besoins de dépistage de certaines maladies et de prise en charge psychologique, par exemple) permirent de préparer les services de santé irlandais avant même l'arrivée des Kosovars. La prise en charge médicale des Kosovars fut citée comme modèle de bonne pratique (« a model of good practice ») dans le rapport d'un projet pilote sur l'intégration<sup>513</sup>.

Il fut décidé de disperser ces réfugiés en dehors de Dublin et de les loger dans 10 centres d'accueil dans les comtés de Kerry, Cork, Waterford, Kildare et Wicklow. Ceci était en partie dû à la crise du logement à Dublin, mais correspondait aussi à une volonté de ne pas concentrer les réfugiés dans la capitale et d'assurer que les responsabilités de l'accueil de ces arrivants soient réparties dans toutes les régions du pays. L'organisation de cette dispersion différait de celle des Vietnamiens vingt ans auparavant. Ces derniers avaient été dispersés dans toute l'Irlande quelques mois après leur arrivée, dans l'espoir que leur intégration se ferait plus facilement s'il n'y avait qu'une ou deux familles dans un endroit donné. Ils furent installés dans des logements du parc locatif privé. Cependant, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, se sentant isolés, ils retournèrent vite à Dublin retrouver leurs compatriotes. Pour éviter ce problème dans le cas des Kosovars, des groupes de 50 à 100 personnes (souvent regroupées par provenance géographique) furent placés ensemble dans des centres d'accueil. Cette méthode de dispersion, appelée « cluster dispersal », où les demandeurs d'asile ou les réfugiés sont répartis par communauté dans différents lieux du pays, était préconisée par le Conseil pour les réfugiés, ainsi que par l'Agence pour les réfugiés. Elle permettrait, selon eux, de mettre en place les services nécessaires de façon plus ciblée et donc plus efficace (interprétariat, travailleurs sociaux formés pour répondre aux besoins spécifiques de certaines populations, etc.) et faciliterait la création de réseaux de soutien parmi les réfugiés<sup>514</sup>.

La plupart des centres étaient conçus de façon à encourager les résidents à être autonomes<sup>515</sup> – chambre(s) pour chaque famille avec salle de bain individuelle si possible, cuisines équipées plutôt que cantine. Ces centres, gérés par des professionnels des services sociaux (infirmiers psychiatres et travailleurs sociaux notamment), étaient généralement situés dans ou à proximité d'agglomérations où il existait une infrastructure de services, et grâce à la mise en place par l'Agence pour les réfugiés de structures d'aide à l'installation, les occupants

---

[www.inmo.ie/DesktopModules/Articles/ArticlesView.aspx?ItemID=12228&mid=7211&TabID=155&ParentTabID=399&TabIndex=8](http://www.inmo.ie/DesktopModules/Articles/ArticlesView.aspx?ItemID=12228&mid=7211&TabID=155&ParentTabID=399&TabIndex=8) (consulté le 17 juin 2011).

<sup>513</sup> Joe Moran, *Final Report of Pilot Project 2000-2001*, Dublin, Integrate Waterford, 2001, p. 23.

<sup>514</sup> Source : John O'Neill (directeur de l'Agence pour les réfugiés), « Programme Refugees », lettre dans l'*Irish Times*, 22 mai 1999. Cette approche était favorisée par le Conseil des réfugiés du Royaume-Uni aussi.

<sup>515</sup> Source : entretien le 15 novembre 2001 avec Joe Moran, ancien fonctionnaire de l'Agence pour les réfugiés et responsable du programme d'accueil des Kosovars.

pouvaient bénéficier des services d'interprètes<sup>516</sup> et de travailleurs sociaux nommés *Regional Resettlement Officers*<sup>517</sup> qui assuraient la liaison avec l'Agence située à Dublin. Dans le moyen terme, l'un des objectifs de la dispersion dans de petits centres et dans de telles conditions était de faciliter l'installation ultérieure dans ces régions de petites communautés de Kosovars s'ils décidaient de rester en Irlande.

Bien que les centres fussent gérés de manière assez efficace dans l'ensemble, ils furent conçus à l'origine comme structures d'accueil temporaire de six mois maximum. Cependant, étant donné l'incertitude sur la durée du séjour des Kosovars<sup>518</sup> et l'inaction du gouvernement, aucune mesure ne fut prise leur permettant de quitter les centres pour une autre forme d'hébergement, et ils y restèrent tous entre quatorze mois et deux ans. Dans certains centres, des familles entières dormaient dans une seule chambre et devaient partager les parties communes (cuisines, mais parfois aussi salles de bains) avec d'autres familles. Ce manque d'espace et d'intimité devint source de stress et de tensions au bout de quelques mois. Selon une étude réalisée sur ces problèmes par l'association de logement Clann<sup>519</sup>, de nombreux Kosovars devinrent trop dépendants du personnel du centre. Plus ils restaient dans ces centres, plus leur intégration dans la société d'accueil devenait difficile. Pouvant disposer des services sociaux et de santé sur place, ainsi que des traducteurs, ils n'avaient pas vraiment besoin d'entrer en contact direct avec le monde extérieur ni de s'adapter à la société irlandaise. Certes, la participation des Kosovars dans le monde du travail, de la formation et de l'éducation leur permit d'établir des contacts avec la communauté environnante. Néanmoins, toujours selon ce rapport, l'hébergement en centre d'accueil ne facilitait pas des contacts très approfondis avec le voisinage. Si les populations locales étaient encouragées par l'Agence pour les réfugiés à participer à la préparation des centres avant l'arrivée des Kosovars, et se montrèrent très accueillantes<sup>520</sup>, prenant part, au début, à des activités sociales dans les centres, ce type d'hébergement ne favorisait pas à moyen terme des visites spontanées et informelles, et le contact resta quelque peu superficiel.

---

<sup>516</sup> Plusieurs demandeurs d'asile albanais, considérés comme qualifiés pour travailler en tant qu'interprètes, obtinrent la protection subsidiaire et le droit de travailler, puis furent recrutés pour travailler dans ces centres. Roisin Ingle, « Refugees to receive full Irish welfare », *Irish Times*, 11 mai 1999, et entretien avec Joe Moran 15 novembre 2001.

<sup>517</sup> Travailleur social (fonctionnaire territorial) chargé de l'installation des réfugiés au niveau régional.

<sup>518</sup> La protection temporaire avait été accordée pour une durée initiale d'un an, mais elle fut prolongée par la suite et la plupart des Kosovars restèrent plus de deux ans en Irlande.

<sup>519</sup> Christine Dibelius, *Help or Hindrance: Accommodation and the Integration of Refugees and Asylum Seekers in Waterford City*, Dublin, Clann Housing Association, 2001.

<sup>520</sup> Voir « Programme Refugees », lettre de John O'Neill, *Irish Times*, 22 mai 1999, dans laquelle il décrit l'accueil chaleureux de la population sur place et l'élan de générosité dont il fut témoin.



John O'Neill, directeur de l'Agence de 1994 à 2000, souligna, dans un article écrit en 2001, l'importance de faciliter l'accès pour les réfugiés aux services généralistes :

[L]'Agence ne cherchait pas à créer des services séparés pour les réfugiés, mais plutôt à assurer que les services généralistes soient adaptés pour prendre en compte les besoins des réfugiés (en tant que réfugiés, mais aussi en tant que minorité ethnique) et que des services spécialisés soient créés dès lors que c'était nécessaire<sup>521</sup>.

Selon lui, même s'il fallait dans certains cas des services spécialisés, il était essentiel que les services généralistes reflètent la diversité de la société. Il fallait former le personnel existant, recruter le cas échéant d'autres personnes, traduire des documents d'information et organiser les services afin de faciliter l'accès pour tous<sup>522</sup>.

L'Agence prôna cette idée de *mainstreaming* pendant toute son existence, souhaitant éviter la ghettoïsation des réfugiés dont elle avait la charge. Cependant, cette idée ne se traduisait pas toujours dans la réalité. L'approche de l'Agence fut critiquée par le ministère de la Justice (y compris par le ministre lui-même)<sup>523</sup>, selon lequel l'Agence assistait trop les réfugiés, plutôt que de les encourager à être autonomes et à accéder aux services comme tout autre membre du public. Clann, pourtant participant actif dans la gestion de certains centres, reconnut dans son rapport que si on avait encouragé les Kosovars à accéder aux services en dehors des centres, ces services auraient été obligés de changer et de s'adapter aux besoins des réfugiés, ce qui aurait promu l'idée d'un processus d'intégration à double sens<sup>524</sup>. Cependant, tout en admettant que les Kosovars étaient, dans une certaine mesure, institutionnalisés, les responsables de ce programme d'accueil étaient de l'avis que ceci était davantage dû à la durée de leur séjour dans les centres qu'à la façon dont l'accueil et le soutien y avaient été organisés<sup>525</sup>. Selon eux, si l'on avait permis aux Kosovars de se loger en dehors des centres après une période initiale de trois à six mois, une grande partie de ces difficultés auraient pu être évitées ou atténuées.

---

<sup>521</sup> « [T]he Agency did not seek to build separate services for refugees but rather to ensure that mainstream services were adapted to take particular account of the needs of refugees (both as refugees and as ethnic minorities), and that, where necessary, special services were developed ». John O'Neill (2001), op.cit., p. 96-97.

<sup>522</sup> Ibid.

<sup>523</sup> Source : entretien avec Martina Glennon, membre du personnel de l'Agence pour l'accueil et l'intégration (RIA), le 17 novembre 2001. Rappelons que l'Agence pour les réfugiés faisait partie du ministère des Affaires étrangères et ne s'occupait que des *Programme refugees*, le ministère de la Justice s'occupant de tous les autres réfugiés et demandeurs d'asile.

<sup>524</sup> Cette idée d'intégration comme un processus à double sens fait partie intégrante de la politique gouvernementale sur l'intégration telle qu'elle fut décrite dans le rapport d'un groupe de travail interministériel sur l'intégration. Interdepartmental Working Group on the Integration of Refugees in Ireland, *Integration – a two-way process*, Dublin, Department of Justice, Equality and Law Reform, 2000.

<sup>525</sup> Source : entretien avec Joe Moran le 15 novembre 2001. Voir aussi Dibelius, op.cit., p. 31-32.

Le travail de l'Agence pour les réfugiés, de sa création en 1991 à la fin du programme d'accueil des Kosovars en juin 2001, permit pour la première fois l'élaboration d'une politique intégrée pour l'accueil et l'installation des réfugiés. Tous les ministères, les individus sur le terrain (travailleurs médicaux et sociaux notamment) et le milieu associatif, chargés d'une manière ou d'une autre de l'accueil des Kosovars, travaillèrent ensemble sous la coordination de l'Agence, qui veillait à la préparation puis au bon fonctionnement du projet. Les mesures prises et les services mis en place répondaient aux besoins spécifiques des *Programme refugees*, à une époque où le nombre global de réfugiés et de demandeurs d'asile arrivant en Irlande était encore assez limité. Ce travail fut facilité par le fait que l'Agence ne s'occupa essentiellement que de trois grands groupes – les Vietnamiens, les Bosniaques et les Kosovars – ce qui lui permit de mieux concentrer son travail d'accueil initial, de conseil, d'interprétariat et de préparation à l'intégration.

#### 3.1.4 *La dissolution de l'Agence pour les réfugiés*

L'annonce par le gouvernement de la création en 2001 d'une nouvelle structure, l'Agence pour l'accueil et l'intégration (RIA), fusion de l'Agence pour les réfugiés (sous l'égide du ministère des Affaires étrangères), chargée depuis 1991 de l'accueil des *Programme refugees*, et la Direction des services d'aide à l'asile (DASS)<sup>526</sup> (sous l'égide du ministère de la Justice), chargée depuis 1999 de l'accueil des demandeurs d'asile, fut accueillie assez favorablement par les ONG et les associations qui travaillaient sur le terrain avec les réfugiés et les demandeurs d'asile. À l'origine, il était prévu que la RIA devienne un organisme indépendant, après une période initiale où elle était placée sous la tutelle du ministère de la Justice. Cependant le ministre de la Justice annonça fin 2002 qu'elle allait rester sous sa tutelle. Le moyen le plus efficace d'assurer la prestation des services aux réfugiés et aux autres, déclara-t-il, était que les organismes de l'État en conservent la principale responsabilité<sup>527</sup>. Toujours selon le ministre, « le fait d'accorder à l'Agence une identité professionnelle et juridique propre n'apporterait pas d'avantages évidents par rapport

---

<sup>526</sup> Directorate of Asylum Support Services.

<sup>527</sup> « The most effective way of ensuring delivery of services to refugees and others is by the relevant statutory bodies retaining primary responsibility for them ». Extrait d'un communiqué de presse du ministère de la Justice du 12 novembre 2002. « McDowell welcomes new Cabinet committee to oversee policy development and direction on immigration, asylum and refugee integration ». Disponible sur le site du ministère : <http://www.justice.ie/80256976002CB7A4/vWeb/fsWMAK4Q7JKY> (consulté le 15 décembre 2005).

aux coûts inévitables et considérables que cela occasionnerait »<sup>528</sup>. Beaucoup d'associations n'étaient pas de l'avis du ministre et auraient préféré que la RIA soit indépendante, plutôt que faire partie d'un ministère ayant la réputation de s'intéresser davantage aux façons de mettre un terme à l'arrivée d'un nombre croissant de demandeurs d'asile qu'à la prise en charge de ces personnes une fois entrées dans le pays. Le directeur du Conseil irlandais pour les réfugiés exprima son désaccord en des termes très critiques : « la politique du ministère de la Justice est basée sur la suspicion. Cette culture est omniprésente dans l'administration qui s'occupe des étrangers, à tel point qu'elle corrompt même des gens bien qui travaillent dans cette administration »<sup>529</sup>. Cette « culture de suspicion »<sup>530</sup> envers les demandeurs d'asile dont le ministère de la Justice était responsable augurait mal, selon lui, des orientations éventuelles de la nouvelle agence au sein de ce ministère. Cependant, le transfert des fonctionnaires de l'Agence pour les réfugiés du ministère des Affaires étrangères vers le ministère de la Justice laissait espérer qu'ils auraient une influence positive sur le travail de la nouvelle agence. L'expérience acquise par l'Agence pour les réfugiés serait utile, espérait-on, dans l'élaboration d'une stratégie cohérente et intégrée pour l'accueil et l'intégration de tous les demandeurs d'asile et les réfugiés. Il est intéressant de noter que moins d'un an après leur transfert au ministère de la Justice, la plupart des fonctionnaires de l'ancien Agence pour les réfugiés avait choisi de quitter leurs postes ou de demander leur transfert vers d'autres postes dans la fonction publique<sup>531</sup>. La différence d'approche des deux ministères sur la question de l'accueil et l'intégration des réfugiés n'avait pas été résolue, et visiblement celle du ministère de la Justice l'emporta, comme nous le verrons dans la partie suivante.

### 3.2 L'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés 1996-2008

Le ministère de la Justice chargé de la gestion des demandes d'asile mit en place successivement deux régimes distincts en matière d'accueil et de prise en charge des

---

<sup>528</sup> « There are no obvious benefits accruing to the Agency which would outweigh the inevitable and considerable additional costs that would arise in giving the Agency a separate corporate and legal identity. » Ibid.

<sup>529</sup> « The Department of Justice's policy is one of suspicion. This culture permeates down through the officialdom that deals with foreigners, to a point where it corrupts some of the mostly decent people who work in that officialdom ». Peter O'Mahony, cité dans Brendan O'Connor, « Fortress Ireland keeps on closing doors », *Sunday Independent*, 18 mars 2001.

<sup>530</sup> L'expression « a culture of suspicion » fut également utilisée au Royaume-Uni pour décrire l'attitude du ministère de l'Intérieur britannique, le Home Office, envers les immigrants, par la Commission for Racial Equality et le Joint Council for the Welfare of Immigrants dans son rapport *A Culture of Suspicion: The Impact of Internal Immigration Controls*, London, CRE, 1998.

<sup>531</sup> Source : entretien avec Martina Glennon, fonctionnaire de la RIA, le 17 novembre 2001.

demandeurs d'asile et des réfugiés, le premier jusqu'en 2000, puis le deuxième à partir d'avril 2000.

### *3.2.1 Demandeurs d'asile et réfugiés logés dans le parc locatif privé*

Avant avril 2000, les personnes rentrées sur le territoire irlandais pour déposer une demande d'asile étaient prises en charge par l'organisme de santé public de la région dans laquelle elles se trouvaient. À Dublin, où la plupart étaient logés, il s'agissait du Conseil de santé pour la région est (EHB)<sup>532</sup>. Elles étaient logées temporairement dans des structures d'hébergement d'urgence ou dans des pensions gérées par l'EHB. Ensuite, après un laps de temps dépendant à la fois de la demande de places d'hébergement d'urgence et du travailleur social qui s'occupait du dossier<sup>533</sup>, elles devaient se loger par leurs propres moyens. Elles avaient droit aux mêmes indemnités que les ressortissants nationaux dans les domaines des aides sociales et de l'aide au logement, et ceci pendant la durée de l'examen de leur dossier. L'EHB leur attribuait une allocation de logement<sup>534</sup>, plafonnée à 395 € mensuels pour une personne seule et à 1 166,98 € pour une famille de deux enfants ou plus. Jusqu'à ce qu'ils obtiennent du ministère de la Justice une réponse à leur demande d'asile, ce qui pouvait prendre entre six mois et trois ans<sup>535</sup>, les demandeurs d'asile avaient droit à une allocation hebdomadaire de 124,80 € par adulte ou 207,60 € par couple et 16,80 € par enfant, versée par le ministère des Affaires sociales.

Comme nous le verrons ci-dessous, ceux qui sont arrivés après l'entrée en vigueur du nouveau régime en avril 2000 n'ont droit ni aux allocations logement ni aux allocations hebdomadaires, puisqu'ils sont hébergés en pension complète dans des centres d'accueil. Il existe néanmoins quelques dérogations à ce nouveau régime. Jusqu'en 2003, un travailleur social pouvait émettre un avis favorable au transfert d'un individu hébergé depuis un certain temps dans un centre d'accueil sous le nouveau régime vers une autre forme d'hébergement. Il était dès lors placé sous le même régime que ceux arrivés avant mars 2000, se logeant dans le parc locatif privé et bénéficiant des mêmes allocations et des mêmes conditions d'accueil.

---

<sup>532</sup> L'EHB fut remplacé par l'Eastern Regional Health Authority – ERHA – lors de la dissolution de celui-ci en mars 2000, puis par la Health Service Executive – HSE – en 2004.

<sup>533</sup> Les décisions dans ce domaine se faisaient très largement à la discrétion de chaque travailleur social.

<sup>534</sup> Rent Allowance.

<sup>535</sup> Les retards accrus au ministère dans le traitement des dossiers de demande d'asile jusqu'en 2001 furent largement rattrapés après. Une décision en première instance prend depuis 2008 entre 6 mois et un an en moyenne. Source : statistiques du bureau du ministère de la Justice chargé des demandes d'asile, Office of the Refugees Applications Commissioner, 31 octobre 2008. Si une personne fait appel d'une décision négative, la procédure peut durer environ 18 mois à deux ans supplémentaires.

Cette mesure exceptionnelle, qui était entièrement à la discrétion du travailleur social, s'appliquait surtout à des femmes dont la grossesse dépassait 32 semaines, à des personnes malades ou à des familles logées dans des centres considérés comme inadaptés à recevoir des enfants<sup>536</sup>. Plusieurs associations critiquèrent le manque de constance de ces décisions, qui dépendaient intégralement du travailleur social<sup>537</sup> chargé du dossier. Ainsi, ce transfert se pratiquait davantage dans certaines régions que dans d'autres, soulignant la disparité régionale de la politique officielle d'accueil<sup>538</sup>. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur la protection sociale de 2003<sup>539</sup>, cependant, les demandeurs d'asile n'ont plus le droit de percevoir des allocations de logement. S'ils choisissent de quitter leur centre d'accueil, ils ne reçoivent aucune aide sociale. Pour pourvoir aux besoins de ces cas exceptionnels, quelques centres d'accueil furent ouverts qui ne fournissent pas la pension complète, ce qui permet à ces personnes de gérer eux-mêmes leur quotidien.

Ainsi, au moment de l'introduction du nouveau régime, il y avait environ 3 000 demandeurs d'asile, toutes catégories confondues, dans le parc locatif privé à Dublin et dans sa région, qui attendaient une décision du ministère de la Justice concernant leur dossier. À Cork, deuxième ville du pays, leur nombre s'élevait à 2 200<sup>540</sup>.

Tous ces demandeurs d'asile et réfugiés rencontrèrent plusieurs types de problèmes d'hébergement. Les demandeurs d'asile n'avaient pas droit aux logements sociaux gérés par la municipalité puisqu'il leur fallait pour cela bénéficier du statut de réfugié. Il existait cependant peu de mesures d'aide pratique à la recherche d'un logement. Les associations travaillant avec les sans-abri étaient sollicitées par les demandeurs d'asile et se trouvaient parfois débordées par des problèmes, d'ordre social, culturel et linguistique notamment, qu'elles n'étaient pas en mesure de résoudre. De plus, l'accès au logement était limité pour tous ceux qui bénéficiaient d'allocations de logement, car bon nombre de propriétaires irlandais ne souhaitaient pas leur louer des logements, soit pour des questions de préjugés, soit parce que les propriétaires préféraient ne pas déclarer ces revenus et louaient plutôt à des

---

<sup>536</sup> En mai 2001, un an après l'introduction du nouveau régime, environ 1 000 personnes bénéficiaient de cette dérogation. Source : Noel Waters, directeur de la RIA, cité dans Nuala Haughey, « Forfeiting welfare to sleep on friends' floors », *Irish Times*, 8 mai 2001.

<sup>537</sup> Community Welfare Officer (CWO).

<sup>538</sup> Voir à ce sujet Irish Refugee Council, « Direct provision and dispersal – 18 months on », p. 7, communication faite au colloque annuel du ISPA le 7 novembre 2001. Disponible sur : <http://www.ispa.ie/ispaJS.doc> (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2008).

<sup>539</sup> Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2003.

<sup>540</sup> Statistiques obtenues auprès des organismes régionaux de santé publique, l'ERHA pour Dublin, le SHB pour Cork, septembre 2000.

individus qui étaient prêts à leur payer les loyers en espèces<sup>541</sup>. De plus, les demandeurs d'asile se trouvèrent souvent confrontés au problème du racisme quand ils cherchaient à se loger<sup>542</sup>. Le choix des quartiers abordables devenait de plus en plus limité à mesure que les loyers augmentaient. Ainsi, comme nous l'avons déjà fait remarquer, les demandeurs d'asile et les réfugiés étaient confinés à certains quartiers des villes, ce qui risquait de contribuer à la formation de ghettos et donc d'entraver leur intégration.

Certains de ces problèmes n'étaient pas propres aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, mais ceux-ci étaient également confrontés à des difficultés linguistiques et à la nouveauté de la culture, sans parler du traumatisme que connurent bon nombre d'entre eux avant d'arriver en Irlande. Le fait que la législation irlandaise n'offrait qu'une protection minimale aux locataires contribuait également à aggraver la situation. En l'absence d'une politique officielle dans ce domaine, l'association d'aide au logement Clann élargit son champ d'action et s'intéressa aux besoins de tous les réfugiés. Cependant, ce travail associatif mené par Clann jusqu'en 2004<sup>543</sup> était limité aux villes de Dublin et de Waterford (sud-est du pays), et ne concernait que les personnes ayant déjà obtenu le statut de réfugié et non pas les demandeurs d'asile. Une étude fut également réalisée à Cork pour examiner la possibilité de mettre en place un projet de logements sociaux, mais une fois de plus, ceci ne concernait que les réfugiés<sup>544</sup>. Une véritable politique de logement pour toute cette population n'existait ni au niveau national, ni au niveau local.

### 3.2.2 Demandeurs d'asile logés dans les centres d'accueil

Le nouveau régime, mis en place en avril 2000, modifia non seulement les modalités de logement mais aussi la manière de subvenir aux besoins des demandeurs d'asile. Étant donné que plus de 90 % de ceux-ci se présentaient aux autorités à Dublin<sup>545</sup> et que tous les services nécessaires au bon déroulement du processus d'examen du dossier y étaient

---

<sup>541</sup> En Irlande, les allocations de logement sont versées directement au propriétaire, lui obligeant ainsi de déclarer ces revenus.

<sup>542</sup> Ces problèmes sont bien documentés dans le rapport de Clann et Focus Ireland déjà cité, *Housing and Race in Ireland*.

<sup>543</sup> Clann Housing Association ayant rencontré des problèmes financiers, elle fut dissoute en 2004 et l'ensemble de son parc immobilier transféré à une autre association de logement social, Clúid. Pour plus de détails, voir <http://www.cluid.ie>.

<sup>544</sup> Aoife Collins, *The needs of asylum seekers in Cork*, Cork, Nasc, the Irish Immigrant Support Centre, 2002, chapitre 3. Disponible sur : <http://migration.ucc.ie/corkneeds.pdf> (consulté le 15 mars 2006).

<sup>545</sup> Source : entretien avec Frank Edwards, Reception and Integration Agency (ministère de la Justice), 14 mars 2003.

centralisés, ainsi que des associations de soutien et des réseaux de compatriotes, la plupart des demandeurs d'asile souhaitaient rester dans la capitale. À la fin des années 1990, le logement y devenant de plus en plus cher et difficile à trouver, les autorités étaient obligées d'héberger les demandeurs d'asile dans des hôtels, des *bed & breakfast* et autres foyers pour sans-abri. À la fin de l'année 1999, avec en moyenne 1 000 nouveaux arrivants par mois, les structures locales à Dublin, et notamment l'EHB, se trouvèrent vite débordées par le problème de l'hébergement, à un moment où, en raison de la conjoncture économique et de la spéculation immobilière, le parc locatif privé était fortement saturé. Les ministères responsables de l'accueil initial des demandeurs d'asile décidèrent alors de disperser la plupart de ces derniers et de décentraliser leur prise en charge vers d'autres régions du pays. Cette nouvelle politique, entrée en vigueur le 10 avril 2000, consiste à les héberger en dehors de la capitale dans des structures spécifiques en pension complète, remplaçant l'allocation hebdomadaire existante par une allocation personnelle hebdomadaire de 19,10 € par adulte et 9,60 € par enfant. Une nouvelle structure fut créée au sein du ministère de la Justice, la Direction des services d'aide à l'asile (DASS)<sup>546</sup>, incorporée un an plus tard dans l'Agence pour l'accueil et l'intégration (RIA), pour coordonner cette nouvelle forme de prise en charge des demandeurs d'asile.

Le ministère de la Justice fit publier des annonces demandant aux propriétaires de lieux d'accueil susceptibles de convenir à l'hébergement des demandeurs d'asile de prendre contact avec ses agents. Des accords de location à l'année, voire même de vente, furent signés entre la DASS et des propriétaires d'hôtels, de pensions, d'auberges de jeunesse, de parcs de mobile homes et des centres de vacances dans des villes et villages dans les quatre coins de l'Irlande. Des casernes militaires désaffectées furent rénovées. Le gouvernement avait également envisagé d'héberger les demandeurs d'asile dans des bateaux (surnommés « flotels ») à quai dans les principaux ports du pays ou, comme ce fut proposé pour Dublin, ancrés dans la baie à quelques kilomètres au large<sup>547</sup>. Ceci suscita une vive polémique, renvoyant les Irlandais au souvenir des « bateaux cercueils »<sup>548</sup> de l'époque de la Grande Famine, et cette proposition fut abandonnée<sup>549</sup>. Il existait plus d'une soixantaine de centres

---

<sup>546</sup> Directorate of Asylum Support Services (DASS).

<sup>547</sup> Miriam Donohoe, « Government to lease six 'flotels' from Norway », *Irish Times*, 24 mars 2000.

<sup>548</sup> « Coffin ships » : terme employé pour décrire les paquebots empruntés par des Irlandais pour migrer vers les États-Unis à l'époque de la Grande Famine au XIX<sup>ème</sup> siècle. Souvent affamés ou malades, bon nombre d'entre eux ne survécurent pas à la traversée.

<sup>549</sup> Voir par exemple Christine Newman & Miriam Donohoe, « Flotels opposed by civil rights groups », *Irish Times*, 20 mars 2000, et Medb Ruane, « Floating reminder of shamed policies », *Irish Times*, 27 mars 2000.

d'accueil début 2001<sup>550</sup>, tous ayant été plus ou moins aménagés pour ce qui était défini par les instances responsables comme un accueil d'urgence, qui ne devait pas dépasser six mois<sup>551</sup>.

Cette nouvelle stratégie correspondait à une volonté de contrôle et de prise en charge totale des demandeurs d'asile à une époque où leur nombre était à son maximum. Ces mesures de dispersion et de prise en charge directe furent mises en place non seulement pour résoudre le problème de la pénurie du logement à Dublin, mais aussi pour aligner la politique irlandaise sur le régime britannique. Le gouvernement britannique avait annoncé fin 1999 la dispersion des demandeurs d'asile en dehors de Londres, ainsi que le remplacement des allocations sociales versées aux demandeurs d'asile par un système de bons d'achat de nourriture et d'autres articles de première nécessité, changement qui allait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2000. Le gouvernement irlandais voulait éviter que le pays ne devienne une destination plus « attirante » que le Royaume-Uni aux yeux des demandeurs d'asile à partir de cette date. Le Premier ministre irlandais, Bertie Ahern, fit des déclarations allant clairement dans ce sens :

Il est d'autant plus pressant de résoudre ce problème que d'autres pays européens, et notamment le Royaume-Uni, décident de remplacer l'aide financière par un système de bons. Nous savons par expérience que chaque fois qu'un autre pays applique des réglementations plus strictes, le nombre de personnes qui arrivent par bateau, dans des fourgons à bestiaux ou cachés à l'arrière de camions augmente de façon spectaculaire<sup>552</sup>.

La dispersion et la prise en charge directe des demandeurs d'asile furent organisées au niveau national par la DASS, puis, à partir de mai 2001, par l'Agence pour l'accueil et l'intégration (RIA)<sup>553</sup>. Les organismes régionaux de santé et d'affaires sociales assurent le rôle d'intermédiaires locaux dans la prise en charge au quotidien de cette population et le versement des différentes allocations. Sous ce nouveau régime, les demandeurs d'asile qui arrivent à Dublin sont hébergés dans un des centres court séjour de la capitale pendant une période de dix à quinze jours, le temps de déposer un dossier de demande d'asile aux bureaux

---

<sup>550</sup> Le nombre de ces centres est variable. Fin 2001, il en existait 74, et en 2002, 86. Depuis quelques années, certains centres, notamment les plus petits, ont été fermés, et selon les statistiques de la RIA en janvier 2009, il en restait 59 hébergeant 7 030 personnes. Depuis 2007, des statistiques très détaillées sont mises en ligne mensuellement par la RIA sur : [www.ria.gov.ie/statistics](http://www.ria.gov.ie/statistics) (consulté le 10 juin 2011).

<sup>551</sup> « These will be used to accommodate refugee applicants **on a short-term basis (not more than 6 months)** while their applications are being processed. » (souligné par nous) Communiqué de presse du ministre de la Justice du 28 mars 2001. Disponible sur le site du ministère : <http://www.justice.ie> (consulté le 22 avril 2003).

<sup>552</sup> « The importance of solving the problem increased when other countries, notably the United Kingdom, decided to replace direct financial aid with a voucher system. We know from experience that every time another country tightens up, the numbers coming in on boats, cattle trucks and the backs of lorries, increase dramatically ». Le Premier ministre, Bertie Ahern, cité dans Geraldine Kennedy, « Ahern says immigrant centres are under review », *Irish Times*, 15 mars 2000.

<sup>553</sup> Reception and Integration Agency, dans laquelle la DASS fut incorporée.



du ministère de la Justice, et ensuite sont envoyés dans un des nombreux centres d'accueil du pays. Un médecin ou un travailleur social peut émettre un avis défavorable à l'envoi d'un individu hors de Dublin, ce qui se fait par exemple pour les femmes enceintes dont la grossesse est presque à terme, ou pour des personnes souffrant de troubles psychologiques graves nécessitant une prise en charge disponible uniquement à Dublin<sup>554</sup>. Ces personnes restent dans un des centres d'accueil de la capitale.

Initialement, les associations qui travaillaient dans ce domaine soutinrent la proposition gouvernementale de disperser les demandeurs d'asile, à condition que la dispersion soit gérée correctement, avec consultation et participation de toutes les personnes concernées, et que les services nécessaires soient facilement accessibles aux demandeurs d'asile ainsi répartis dans d'autres régions du pays. Cependant, ces mêmes associations furent très vite déçues par ce qu'elles considéraient par la suite comme une politique *ad hoc*, sans préparation en amont. Comme le dit un rapport publié en 2000 :

[La dispersion des demandeurs d'asile] ne peut réussir qu'à condition de mettre en place des systèmes de soutien, des conseils et les services nécessaires. [...] Il y eut des cas où des bus transportant des demandeurs d'asile arrivèrent en pleine nuit. Ces derniers ne savaient pas où ils se trouvaient et avaient eux-mêmes été sélectionnés plus ou moins au hasard. Parfois, les résidents locaux ne furent avertis de leur arrivée que par le bruit des moteurs des bus<sup>555</sup>.

Dans de nombreux cas, aucun contact n'eut lieu entre la DASS au ministère de la Justice et les villes et villages recevant des demandeurs d'asile<sup>556</sup>. Les services sociaux, les médecins locaux, les écoles, tous directement concernés, ne furent souvent pas prévenus de l'arrivée imminente de ces groupes. L'approche de l'Agence pour les réfugiés lors de la dispersion des Kosovars en 1999, quand les différents services sociaux, les médecins locaux, les écoles et la population locale avaient été consultés et impliqués dans la préparation de leur arrivée, ne servit visiblement pas de modèle cette fois.

Outre les problèmes concernant la mise en place initiale de la politique de dispersion, les associations critiquèrent, à travers des rapports, des communiqués de presse et autres

---

<sup>554</sup> Pour les victimes de la torture, par exemple, le Centre for the Care of Survivors of Torture (CCST), géré par l'ONG Spirasi, se trouve à Dublin et est le seul dans son genre en Irlande.

<sup>555</sup> « [dispersal] can only work if the support systems, advice and services are put in place. (...) Cases have arisen where buses have arrived in the middle of the night bearing asylum seekers. They did not know where they were and had themselves been selected more or less at random. Sometimes the first the local people knew of their arrival was the sound of the buses' engines. » Citation tirée de la partie 7 du rapport de Piaras Mac Éinrí, *Asylum Seekers and Housing rights in Ireland*, Cork, Irish Centre for Migration Studies, University College Cork, 2000. Disponible sur : <http://migration.ucc.ie/asylumhousing.htm> (consulté le 10 mars 2006).

<sup>556</sup> La dispersion des demandeurs d'asile fait l'objet d'une étude de cas dans le chapitre 7.

interventions médiatiques, la façon dont la dispersion et la prise en charge directe se déroulaient sur la durée<sup>557</sup>.

Les autorités avaient annoncé initialement leur intention d'accueillir les demandeurs d'asile dans ces centres pour une courte période qui ne dépasserait pas les six mois. Cependant, les séjours durent bien plus longtemps et dans certains cas plusieurs années<sup>558</sup>. Les longues périodes passées dans les centres d'accueil, dans la promiscuité et l'inactivité (puisque'ils n'ont pas le droit de travailler et dans la plupart des centres ne se font même pas à manger), ont pour conséquence l'institutionnalisation des demandeurs d'asile et ont des effets néfastes sur leur santé<sup>559</sup>. Selon une étude portant sur les besoins des demandeurs d'asile et des réfugiés dans les comtés de Cork et de Kerry, publiée en novembre 2002 par l'organisme de santé de la région sud, Plus de 40 % des demandeurs d'asile souffraient de problèmes d'ordre psychologique et mental, liés en partie à leur hébergement dans les centres d'accueil<sup>560</sup>. Une étude sur les hommes habitant dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile à Waterford, publiée en 2006, constatait que beaucoup d'entre eux prenaient des antidépresseurs et des somnifères<sup>561</sup>. Selon un consultant psychiatre de l'hôpital de Bantry (Cork), le système de la prise en charge directe « fait partie d'un processus qui les nie en tant que personnes, les rend impuissants, provoquant beaucoup de cas de dépression plus insidieuse

---

<sup>557</sup> Bryan Fanning et al, *Beyond the Pale: Asylum-seeking children and Social Exclusion in Ireland*, Dublin, Irish Refugee Council, 2001 ; Aoife Collins, *The needs of asylum seekers in Cork*, Cork, NASC, the Irish Immigrant Support Centre, 2002 ; FLAC, *Direct Discrimination? An analysis of the scheme of Direct Provision in Ireland*. Dublin, FLAC, 2003 ; Integrating Ireland, *Submission to the Reception and Integration Agency Committee on the Review of the Direct Provision Reception and Accommodation Centre Services, Rules and Procedures*. Dublin, Integrating Ireland, 2007 ; NASC, *Hidden Cork: The perspectives of Asylum Seekers on Direct Provision and the Asylum Legal System*, Cork, Nasc, 2008 ; Children's Rights Alliance, *Children and Families living in Direct Provision*, Dublin, Children's Rights Alliance, 2009 ; FLAC, *One size doesn't fit all: a legal analysis of the direct provision and dispersal system in Ireland, 10 years on*. Dublin, FLAC, 2009 ; AkiDwA, *Am only saying it now: Experiences of Women seeking Asylum in Ireland*, Dublin, AkiDwA, 2010.

<sup>558</sup> Selon les statistiques de la RIA en février 2005, plus de 60 % de personnes restaient un an ou plus dans un centre. Emma Quinn et Gerard Hughes, *Reception systems, their capacities and the social situation of asylum applicants within the reception system in Ireland*, Dublin, ESRI/European Migration Network, 2005, p. 9. Selon les statistiques de l'ONG Irish Refugee Council pour 2005, presque 32 % des demandeurs d'asile étaient dans un centre depuis plus de deux ans. Source : Irish Refugee Council, *Statistics Report for 2005*, Dublin, IRC, 2006. Disponible sur : [www.irishrefugeecouncil.ie/refugee\\_stats/stats05.html](http://www.irishrefugeecouncil.ie/refugee_stats/stats05.html) (consulté le 2 février 2006). Cette situation ne s'améliora pas, car en décembre 2008, selon les statistiques de la RIA elle-même, 68 % des résidents avaient passé plus d'un an dans un centre, presque 46 % plus de deux ans et 27 % plus de trois ans. Source : [www.ria.gov.ie/filestore/publications/RIADecember\(PDF\)2008.pdf](http://www.ria.gov.ie/filestore/publications/RIADecember(PDF)2008.pdf) (consulté le 10 août 2009).

<sup>559</sup> Voir à ce sujet « Social determinants of health – negative factors », in Department of Health and Children, *Your Views about Health*, Dublin, Stationery Office, 2001, p. 139-140.

<sup>560</sup> Cliodhna Foley-Nolan, Anne Sheahan & Denise Cahill, *A better world healthwise – a health needs assessment of immigrants in Cork and Kerry*, Cork, Southern Health Board, 2002, p. 26. Disponible sur : <http://hse.openrepository.com/hse/bitstream/10147/43827/1/8319.pdf> (consulté le 10 juillet 2009).

<sup>561</sup> Waterford Area Partnership, *The Needs of Asylum seeking Men Living in Viking House Direct Provision Centre, Waterford*. Waterford, Waterford Area Partnership, 2006, p. 59.

que le traumatisme initial »<sup>562</sup>. Une publication du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (CERE), critiquait les séjours de longue durée dans des centres d'accueil, plus particulièrement en pension complète, estimant que « les demandeurs d'asile deviennent institutionnalisés, perdent confiance en eux, ne prennent plus d'initiatives, et ont plus de mal à reconstruire leur vie, que ce soit dans la société d'accueil ou dans leur pays d'origine »<sup>563</sup>.

Les centres d'accueil sont des établissements sous contrat gérés par des entreprises de restauration ou d'hôtellerie, représentées sur place par un gérant ayant suivi une formation en hôtellerie. Personne dans ces centres n'est formé pour assurer le soutien logistique et psychologique nécessaire, et le personnel, de son propre aveu, se trouve souvent dépassé par les problèmes auxquels il doit faire face<sup>564</sup>. Il ne reçoit aucune formation préalable sur des questions interculturelles ou psychologiques qui permettrait de travailler de manière plus efficace avec des populations aussi diverses<sup>565</sup>. Les plus volontaires et ouverts d'esprit apprennent sur le tas, grâce à l'observation et au dialogue, mais ils avouent être parfois mal équipés pour désamorcer certaines situations tendues, voire même conflictuelles. Un travailleur social local (CWO) se déplace une demi-journée par semaine dans les centres, mais ne dispose ni du temps ni des moyens nécessaires pour répondre de manière efficace à tous les besoins des demandeurs d'asile. Cette situation contraste avec celle des centres d'accueil pour les *Programme refugees* kosovars, où l'Agence pour les réfugiés, qui tenait à gérer elle-même ces centres, avait recruté du personnel qualifié – des infirmiers psychiatriques, des travailleurs sociaux et d'autres employés ayant une expérience des questions sociales – afin de pouvoir assurer un soutien 24 heures sur 24 à tout individu en ayant besoin. Mais les priorités ne sont évidemment pas les mêmes quand il s'agit d'une opération ayant un but lucratif, comme c'est

---

<sup>562</sup> « It is part of a whole process of invalidation of them as people, of powerlessness, giving rise in many cases to a depression more insidious than the initial trauma ». Le Dr. Pat Bracken, qui travailla également avec des demandeurs d'asile en Grande-Bretagne et des victimes de la torture en Ouganda, cité dans Kitty Holland, « Stuck in Ireland's hidden villages », *Irish Times*, 9 avril 2005.

<sup>563</sup> « Asylum seekers living in reception centres become institutionalised, lose self-esteem and initiative, have more trouble rebuilding their lives, be it in the host society or in their country of origin. » ECRE, *Good Practice Guide on the Integration of Refugees in the European Union: Housing*, 1999. p. 24. Disponible sur : [www.ecre.org/files/housing\\_guide.pdf](http://www.ecre.org/files/housing_guide.pdf) (consulté le 12 mars 2009).

<sup>564</sup> Entretiens avec la directrice d'un des centres d'accueil de Tralee, le 13 janvier 2001, et avec un employé du centre du Cork Airport Hotel, le 10 avril 2003.

<sup>565</sup> Un rapport publié en 2002 recommanda une formation pour le personnel comprenant des informations sur les pays d'origine des demandeurs d'asile, les raisons qui les poussent à demander l'asile, les différentes étapes de la procédure d'asile, ainsi que les droits humains et législatifs des demandeurs d'asile et des réfugiés. Voir Aoife Collins, *The needs of asylum seekers in Cork*, Cork, NASC, the Irish Immigrant Support Centre, 2002. À ce jour, aucune formation n'a été mise en place.

le cas pour les entreprises de restauration qui décrochèrent les contrats de gérance des centres d'accueil des demandeurs d'asile<sup>566</sup>.

Une étude réalisée en 2001 sur les enfants des demandeurs d'asile montra qu'un certain nombre d'enfants et de femmes enceintes souffraient de malnutrition du fait que la nourriture dans les centres d'accueil n'était pas adaptée à leurs habitudes alimentaires<sup>567</sup>. Trois repas par jour étaient servis à des heures imposées, et dans un grand nombre de centres, la nourriture était de qualité médiocre<sup>568</sup>. Certaines mères disaient avoir des difficultés à allaiter leurs bébés à cause de leur régime alimentaire. L'accès aux cuisines était interdit aux résidents à toute heure, même pour la préparation des biberons ou des goûters pour les enfants<sup>569</sup>. L'achat de nourriture adaptée pour combler ces manques s'avérait parfois difficile vu les moyens financiers restreints dont les demandeurs d'asile disposaient. Certaines familles préparaient des biberons ou des petits pots de bébé en se servant de réchauds installés dans leurs chambres, en dépit du règlement intérieur, entraînant ainsi des risques d'incendie. Certains problèmes soulevés lors de la publication très médiatisée du rapport issu de cette étude furent résolus, notamment concernant les enfants en bas âge<sup>570</sup>. Mais certains persistent, selon les associations. Malgré la publication par la RIA de consignes sur la qualité et la diversité des repas et malgré un système d'inspection des centres, les ressources nécessaires ne furent pas déployées pour veiller de manière efficace au respect des consignes. Les inspections identifièrent de nombreux problèmes d'hygiène, de risques d'incendie et de délabrement dans certains centres<sup>571</sup>. Des problèmes d'alimentation subsistaient, comme en témoignait une étude réalisée pour l'organisme régional de santé pour la région nord-ouest et

---

<sup>566</sup> Pour un reportage sur les entreprises qui gèrent ces centres, voir Colin Murphy, « The Asylum Millionaires », *Village Magazine*, 18-24 mai 2006, p. 10-12.

<sup>567</sup> Bryan Fanning, Angela Veale & Dawn O'Connor, *Beyond the Pale: Asylum-seeking children and Social Exclusion in Ireland*, Dublin, Irish Refugee Council/Combat Poverty Agency, 2001, p. 35-37.

<sup>568</sup> Selon ce rapport, les demandeurs d'asile dans certains centres étaient nourris essentiellement « d'un régime de céréales, et de saucisses/haricots blancs à la tomate/frites » (« a diet of cereals and sausage, beans and chips »). Cité dans Padraig O'Morain, « Direct Provision is tantamount to neglect », *Irish Times*, 15 janvier 2001.

<sup>569</sup> Les directeurs de ces centres et la RIA justifiaient cette interdiction du fait que seuls les employés de cuisine étaient assurés contre d'éventuels accidents dans les cuisines. Entretien avec la directrice du centre d'accueil de Tralee, le 13 janvier 2001. Information confirmée lors d'un entretien avec Frank Edwards, fonctionnaire de la RIA, le 14 mars 2003.

<sup>570</sup> Les centres sont tenus maintenant de mettre à la disposition des femmes qui ont un enfant en bas âge du lait en poudre, de l'eau pour la préparation des biberons, des stérilisateurs, des bouilloires, des fours à micro-ondes et des réfrigérateurs. Source : déclaration du ministre de la Justice lors du débat parlementaire du 17 mai 2005. *Dáil Debate*, Vol. 602, No. 4, Written Answers, No. 47 : Asylum Support Services.

<sup>571</sup> Grâce à la Loi sur la liberté de l'information (Freedom of Information Act) de 1997, les résultats confidentiels des inspections effectués en 2002 pour le ministère de la Justice furent obtenus et publiés par le journal *Sunday Independent*. Maeve Sheehan, « Fire safety and hygiene flaws revealed in asylum centres », *Sunday Independent*, 29 janvier 2006.

publiée en 2005<sup>572</sup>. De nombreuses études réalisées depuis constatèrent les mêmes problèmes<sup>573</sup>, et plusieurs protestations eurent lieu dans des centres contre la qualité de la nourriture<sup>574</sup>.

Selon les statistiques publiées en 2008, près d'un tiers des habitants des centres d'accueil avaient moins de 12 ans<sup>575</sup>. Outre les problèmes de nutrition, plusieurs associations de protection de l'enfant considèrent que l'État, en hébergeant des enfants dans des centres, ne respecte pas ses engagements en tant que signataire de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant<sup>576</sup>. Elles critiquent le manque de structures – très peu de centres disposent d'espaces de jeux, par exemple, ou de salles convenables pour que les enfants scolarisés puissent faire leurs devoirs. Selon le coordinateur pédagogique du VEC<sup>577</sup> de Cork, « les besoins d'un enfant en matière de jeux et d'interaction sociale sont difficiles à satisfaire s'il est confiné dans son centre d'accueil la plupart de la journée »<sup>578</sup>. Suite à ces critiques, la RIA annonça en octobre 2005 la mise en place d'un projet d'amélioration des centres dans ce domaine. Elle s'engagea à financer des garderies et des espaces de jeux, à améliorer les liens avec des services locaux pour les jeunes, et à préparer une réglementation pour le personnel des centres au sujet de la protection des enfants<sup>579</sup>. Fin 2005, neuf garderies furent ouvertes par la RIA dans des centres d'accueil, afin de préparer les jeunes enfants à s'intégrer dans le système éducatif irlandais en leur apportant, notamment, un soutien linguistique<sup>580</sup>.

---

<sup>572</sup> Mary Manandhar et al. *Food, nutrition and poverty among asylum seekers in North-West Ireland*, Combat Poverty Working Paper Research Series, 2005. Une présentation des résultats de la recherche est disponible sur : [www.cpa.ie/downloads/publications/ConferenceProceedings/2004\\_NutritionConference\\_Pres5\\_MManandhar.pdf](http://www.cpa.ie/downloads/publications/ConferenceProceedings/2004_NutritionConference_Pres5_MManandhar.pdf) (consulté le 20 mars 2008).

<sup>573</sup> FLAC 2003; Nasc 2002, FLAC 2009, AkiDwA 2010.

<sup>574</sup> Voir par exemple « 200 asylum seekers on hunger strike over living conditions » (sans auteur), *Irish Times*, 30 janvier 2007 ; Anne Lucey, « Tralee Protest: asylum seekers refuse food », *Irish Times*, 5 octobre 2007 ; Kitty Holland, « Asylum seekers say hostel 'unbearable' », *Irish Times*, 12 février 2009.

<sup>575</sup> Fin 2008, 20 % avaient moins de 4 ans, 9 % entre 4 et 12 ans. Reception and Integration Agency, *Monthly Statistics Report: December 2008*, Dublin, Department of Justice, Equality and Law Reform, décembre 2008, p. 7. Disponible sur : [www.ria.gov.ie/filestore/publications/RIADecember\(PDF\)2008.pdf](http://www.ria.gov.ie/filestore/publications/RIADecember(PDF)2008.pdf) (consulté le 10 août 2009).

<sup>576</sup> Le texte de cette Convention, signée par l'Irlande en 1990 puis ratifiée en 1992, se trouve sur le site de l'ONU sur [www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/k2crc\\_fr.htm](http://www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/k2crc_fr.htm) (consulté le 21 mars 2006).

<sup>577</sup> VEC – Vocational Education Committee, organisme d'État chargé de l'enseignement et de la formation professionnels dans chaque comté. Il intervient au niveau de l'enseignement secondaire professionnel et auprès des adultes, et est chargé de répondre aux besoins spécifiques en éducation et en formation de certains groupes tels que les demandeurs d'asile, les gens du voyage, les prisonniers, etc. Depuis 2008, il intervient également au niveau de l'enseignement primaire en tant que gérant de certaines écoles.

<sup>578</sup> « A child's need for play and social interaction is difficult to satisfy if one is confined to one's accommodation centre for much of the day ». Cité dans E. English., « Pre-school to open in centre for asylum seekers », *Irish Examiner*, 7 décembre 2005.

<sup>579</sup> Carl O'Brien, « Asylum agency aims to improve facilities for children », *Irish Times*, 22 octobre 2005.

<sup>580</sup> Celine Geoffret, « Providing a childcare service in accommodation centres », *Asyland*, No.14, Printemps 2006, pp.10-11.

La décentralisation de l'accueil des demandeurs d'asile ne fut pas suivie d'une décentralisation adéquate des services. La plupart des avocats spécialisés dans les questions d'asile sont basés à Dublin, ce qui oblige les demandeurs d'asile à faire de nombreux allers et retours vers la capitale lors de la préparation de leur dossier. Les médecins situés près des centres d'accueil se plaignent de ne pas avoir été consultés avant l'arrivée de ces personnes sur la façon de gérer logistiquement cette augmentation subite du nombre de leurs patients. Ils ne reçoivent pas non plus d'informations ni de conseils sur les besoins médicaux spécifiques des demandeurs d'asile<sup>581</sup>. Aucun service de soutien psychologique ne fut mis en place pour venir en aide à ceux qui en auraient besoin. Grâce à des initiatives locales, certains problèmes purent être surmontés – des cours d'anglais et d'initiation à l'informatique, des séances de soutien scolaire pour les enfants et des activités socioculturelles sont proposés par des bénévoles. Mais les associations critiquent le manque d'action de la part des autorités pour assurer un accès généralisé aux services plus spécialisés qui n'existent que dans les grandes villes.

Quant à la situation financière des demandeurs d'asile logés dans les centres d'accueil, le montant de l'allocation hebdomadaire reste le même depuis 2000. À l'époque, cette allocation fut calculée sur la base de l'allocation sociale minimum<sup>582</sup>. Étant donné que les demandeurs d'asile étaient logés et nourris, on leur accordait l'équivalent de 20 % de cette allocation. Toutes les prestations sociales furent augmentées depuis 2000, sauf celle accordée aux demandeurs d'asile, qui ne représentait plus que 10 % de cette allocation sociale minimum en 2009<sup>583</sup>. Malgré de nombreuses demandes émanant au fil des années des associations de soutien aux demandeurs d'asile<sup>584</sup>, le ministre de la Justice annonça au parlement en février 2006 que le gouvernement ne prévoyait pas d'augmentation<sup>585</sup>. Cette

---

<sup>581</sup> Anne Lucey, « Services may be withdrawn from asylum seekers, warns IMO doctor », *Irish Times*, 24 octobre 2000. Il s'agit du Dr Ronan Boland, représentant de l'Irish Medical Organisation à Cork et devenu depuis son porte-parole pour tout ce qui concerne les demandeurs d'asile et les réfugiés. Selon lui, trois ans après les premières dispersions, ces problèmes existaient encore. Source : entretien du 7 mars 2003. Les demandes de formation pour les médecins n'aboutirent jamais. Voir Lorna Siggins, « Access to medical care 'big issue' for asylum seekers », *Irish Times*, 8 janvier 2008.

<sup>582</sup> *Supplementary Welfare Allowance (SWA)*

<sup>583</sup> FLAC, *One size doesn't fit all*, Dublin, FLAC, 2010, p.44.

<sup>584</sup> Une demande vint, juste avant le budget 2005, de la Children's Rights Alliance, organisation réunissant 76 ONG irlandaises travaillant dans le domaine de la protection et des droits des enfants. Children's Rights Alliance, « Pre-budget Submission to the Department of Social and Family Affairs », octobre 2004. Disponible sur : [www.childrensrights.ie/pubs/PreBudgetSubmission.doc](http://www.childrensrights.ie/pubs/PreBudgetSubmission.doc) (consulté le 25 février 2006). La demande fut réitérée fin 2007 – toujours en vain – par le Conseil irlandais pour les réfugiés. Source : « Call for rise in asylum seekers allowance », RTE News, 27 novembre 2007. Disponible sur [www.rte.ie/news/2007/1127/immigration.html?RTEMAILID](http://www.rte.ie/news/2007/1127/immigration.html?RTEMAILID) (consulté le 27 novembre 2007).

<sup>585</sup> Cormac O'Keeffe, « Government rule out increased social welfare payments for asylum seekers », *Irish Examiner*, 9 février 2006.

somme (19,10 € par adulte et 9,60 € par enfant, inchangée depuis 2000), censée subvenir aux besoins juridiques, sociaux et culturels de ceux qui sont hébergés dans les centres d'accueil, est insuffisante et ne leur permet guère de tisser des liens avec la population locale<sup>586</sup>. Selon plusieurs rapports, cette situation aggrave les risques d'institutionnalisation et de dépression<sup>587</sup>, et crée des barrières à la fois physiques et psychologiques<sup>588</sup>.

De plus, les demandeurs d'asile avec enfants qui arrivèrent après le 1<sup>er</sup> mai 2004 ne reçoivent plus d'allocations familiales comme c'était le cas auparavant, suite à l'introduction de la Loi sur la protection sociale de 2004<sup>589</sup>. Celle-ci mit en place un nouveau règlement selon lequel les prestations sociales ne sont allouées qu'à ceux qui peuvent justifier de deux ans de résidence en Irlande<sup>590</sup> et le temps passé en centre d'accueil n'est pas pris en compte. Selon une directive du ministère des Affaires sociales et familiales, datée du 9 juin 2008, une personne ne peut être considérée comme étant « habituellement résidente » pendant l'examen de son dossier de demande d'asile, quelle que soit la durée de sa présence en Irlande. Cette interprétation de la loi était déjà appliquée dans la plupart des cas, mais la directive était la première confirmation officielle de cette prise de position et visait très probablement à éviter une interprétation plus souple du règlement par certains travailleurs sociaux<sup>591</sup>. La loi de 2004, conçue principalement pour éviter que les ressortissants des nouveaux pays membres de l'Union européenne puissent bénéficier dès leur arrivée de ces aides, toucha de plein fouet les nouveaux demandeurs d'asile, contraints de vivre avec un budget encore plus limité<sup>592</sup>. Pour les associations, la prise en charge directe va à l'encontre des principes de la Stratégie

---

<sup>586</sup> L'association CORI estime qu'en termes réels, cette somme valait 22,5 % de moins en 2008 qu'en 2002, soit l'équivalent de 14,80 € par adulte et 7,44 € par enfant. Council of Religious in Ireland, *Planning for Progress and Fairness: Cori Justice Socio-Economic Review 2008*, Dublin, Cori Justice, 2008, p. 165. Disponible sur : [www.cori.ie/images/pdf/soc\\_issues/migration.pdf](http://www.cori.ie/images/pdf/soc_issues/migration.pdf) (consulté le 10 août 2009).

<sup>587</sup> Irish Refugee Council, *Direct Provision and Dispersal – 18 months on*, Dublin, IRC, 2001 ; Free Legal Advice Centres, *Direct Discrimination: an analysis of the scheme of Direct Provision in Ireland*, Dublin, FLAC, 2003 ; North Eastern Health Board, « Mosney Accommodation Centre for Asylum Seekers: current issues and concerns in providing health and social care », Dublin, NEHB, 2004. Ce dernier rapport ne fut pas publié, mais est cité dans Emma Quinn & Gerard Hughes, *Reception Systems, Their Capacities and the Social Situation of Asylum Applicants Within the Reception System in Ireland*, Dublin, ESRI/European Migration Network, 2005, p. 8-9.

<sup>588</sup> « It creates barriers, physical and mental ». Comhlámh, *Refugee Lives: the Failure of Direct Provision as a Social Response to the Needs of Asylum Seekers in Ireland*, Dublin, Comhlámh, 2001, p. 24.

<sup>589</sup> Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2004.

<sup>590</sup> Cette mesure est appelée « Habitual Residence Condition » ou « HRC ».

<sup>591</sup> Source : Free Legal Advice Centre, « New squeeze on asylum seeker benefits », *FLACNews*, Vol. 18, No. 2, avril-juin 2008, p. 7. Disponible sur : [www.flac.ie/download/pdf/flac\\_news\\_18\\_2.pdf](http://www.flac.ie/download/pdf/flac_news_18_2.pdf) (consulté le 12 août 2009).

<sup>592</sup> Children's Rights Alliance, « Denial of Child Benefit to Asylum Seeker Children will force vulnerable children into deeper poverty », communiqué de presse du 14 mai 2004. Disponible sur : [www.childrensrights.ie/files/81-ChildBenefit140504.pdf](http://www.childrensrights.ie/files/81-ChildBenefit140504.pdf) (consulté le 12 août 2009).

nationale de lutte contre la pauvreté (NAPS)<sup>593</sup>, mise en place en 1997 et ayant parmi ses objectifs déclarés de garantir les droits des minorités et d'encourager l'indépendance par le respect de la dignité de l'individu et la promotion de l'égalité. Selon la NAPS :

Les gens vivent dans la pauvreté si leurs revenus et leurs ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si insuffisants qu'ils les empêchent d'avoir un niveau de vie considéré comme acceptable par la société irlandaise en général. Avec ces revenus et ces ressources insuffisants, les gens peuvent être exclus et marginalisés, ne pouvant pas participer à des activités qui sont considérées comme la norme pour d'autres personnes dans la société<sup>594</sup>.

Ainsi, parfois les enfants de demandeurs d'asile ne peuvent même pas participer à des sorties d'école, des anniversaires ou des activités sportives, parce que leurs parents n'ont pas les moyens de payer<sup>595</sup>. Les enfants se trouvent ainsi marginalisés par rapport à leurs camarades de classe et leur intégration à l'école est d'autant plus difficile. Plusieurs associations demandent le rétablissement des allocations familiales pour les demandeurs d'asile pour éviter la pauvreté, mais leur demande n'a pas été entendue à ce jour<sup>596</sup>.

Le nombre de personnes hébergées dans ces centres ne cessa d'augmenter pendant les premières années de ce nouveau dispositif de prise en charge, malgré la tendance à la baisse du nombre de demandeurs d'asile arrivant en Irlande. Entre janvier 2003 et décembre 2004, par exemple, il y eut une augmentation de 65 % du taux d'occupation des places dans les centres d'accueil, alors que le nombre de demandes d'asile était passé de 11 634 à 4 766 pendant cette même période. Selon la RIA, ce phénomène était dû à deux facteurs. Le premier était la décision de la Cour Suprême en 2003 mettant fin à la pratique selon laquelle les parents d'un enfant né en Irlande obtenaient automatiquement une autorisation de séjour. Après l'annonce de cette décision, plusieurs personnes qui avaient retiré leurs dossiers de demande d'asile, estimant qu'ils allaient obtenir une autorisation de séjour après la naissance

<sup>593</sup> National Anti-Poverty Strategy (NAPS). Cette stratégie sera décrite dans le chapitre 5.

<sup>594</sup> « People are living in poverty, if their income and resources (material, cultural and social) are so inadequate as to preclude them for having a standard of living which is regarded as acceptable by Irish society generally. As a result of inadequate income and resources, people may be excluded and marginalised from participating in activities which are considered the norm for other people in society ». Department of Social, Community and Family Affairs, *Sharing in Progress: National Anti-Poverty Strategy*, Dublin, Government Publications, 2001, p. 30.

<sup>595</sup> Études de cas dans Elizabeth O'Rourke, « Living in Direct Provision: Resident Voices », *Working Notes*, No. 65, Dublin, Jesuit Centre for Faith and Justice, 2010. Disponible sur [www.jcfj.ie/analysis/analysis-main/15/496-wn65-orourke.html](http://www.jcfj.ie/analysis/analysis-main/15/496-wn65-orourke.html) (consulté le 21 juin 2011).

<sup>596</sup> La End Child Poverty Coalition, une alliance de sept ONG, rencontra le Comité parlementaire des affaires familiales et sociales en janvier 2007, afin d'exposer son point de vue. Ruadhán Mac Cormaic, « Child asylum seekers 'vulnerable to poverty' », *Irish Times*, 31 janvier 2007. Le Free Legal Aid Centre (FLAC) critiqua également la politique gouvernementale dans ce domaine en février 2007. Source : « Children of immigrants 'not treated equally' », *Irish Times*, 5 février 2007.



d'un enfant, déposèrent une nouvelle demande d'asile. Deuxièmement, l'entrée en vigueur de la Loi sur la protection sociale de 2004 mit fin à l'accès aux allocations de logement pour les demandeurs d'asile, les obligeant ainsi à rester dans les centres d'accueil<sup>597</sup>. Malgré la baisse considérable (- 63 %) du nombre de demandes d'asile entre 2002 (11 634) et 2005 (4 323), il y avait plus de personnes dans les centres en 2005 que trois ans auparavant, et ceci dans un nombre réduit de centres d'accueil :

---

<sup>597</sup> Reception and Integration Agency, « Notes re NEHB report 2004 » (non-publié). Cité dans Quinn & Hughes, *op.cit.*, p. 10.

Tableau 3.1 Nombre de centres d'accueil et de personnes dans les centres 2002 & 2005<sup>598</sup>

Comté	Nombre de centres		Nombre de personnes	
	2002	2005	2002	2005
Carlow	1	1	40	30
Clare	4	4	302	453
Cork	11	9	993	1155
Donegal	4	1	137	67
Dublin	10	21	987	1755
Galway	8	3	693	502
Kerry	7	8	425	579
Kildare	1	3	175	305
Kilkenny	1	1	100	82
Laois	1	1	45	55
Leitrim	1	1	38	50
Limerick	4	3	397	299
Longford	2	1	90	66
Louth	2	1	92	35
Mayo	3	3	131	179
Meath	1	1	551	800
Monaghan	2	1	95	154
Offaly	2	2	102	110
Roscommon	1	1	20	86
Sligo	2	1	38	200
Tipperary Nth	2	1	57	30
Tipperary Sth	3	1	98	120
Waterford	6	4	299	423
Westmeath	1	1	400	375
Wexford	2	1	57	58
Wicklow	4	2	90	42
<b>TOTAL</b>	<b>86</b>	<b>77</b>	<b>6452</b>	<b>8010</b>

Cette augmentation du taux d'occupation créa des problèmes, reconnaissait la RIA<sup>599</sup>. Les chambres étaient partagées par davantage de personnes, aggravant les situations de stress et de tension. Cependant, l'introduction d'une mesure gouvernementale exceptionnelle accordant

<sup>598</sup> Source : Reception and Integration Agency, février 2006.

<sup>599</sup> Reception and Integration Agency, *Notes re NEHB report*, 2004.

une autorisation de séjour aux étrangers qui sont parents d'enfants irlandais nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005 atténua cette situation. Selon les estimations officielles, 3 500 des 18 000 personnes concernées par cette mesure étaient des demandeurs d'asile hébergés dans des centres d'accueil<sup>600</sup>. La RIA annonça en février 2006 que suite à de nombreux départs des centres d'accueil, des centaines de places allaient être supprimées et des centres fermés. Entre mars 2005 et février 2006, le nombre de personnes hébergées en centre d'accueil avait chuté de 8 080 à 4 858, et le nombre de centres de 77 à 67<sup>601</sup>.

Plusieurs rapports dénoncèrent, entre 2000 et 2008, les conséquences néfastes de la politique de dispersion et de prise en charge directe des demandeurs d'asile<sup>602</sup> et de nombreuses associations appelèrent à l'abolition de ce régime<sup>603</sup>. Toutefois, malgré toutes ces critiques, le gouvernement de l'époque n'envisageait ni de l'abolir, ni de le modifier. Selon lui, ce système correspondait à ce qui se faisait dans d'autres pays européens, y compris le Royaume-Uni, et le système de prise en charge directe était un moyen humain, juste et efficace de répondre aux besoins des demandeurs d'asile<sup>604</sup>. À l'argument des associations selon lesquelles ce système engendrait l'exclusion sociale et empêchait l'intégration, le gouvernement répondait que la plupart des demandeurs d'asile seraient de toute façon déboutés et donc expulsés, et que les mesures d'intégration ne s'appliquaient donc pas à eux. Ce raisonnement existait depuis plusieurs années, comme en témoigne la déclaration d'un fonctionnaire du ministère de la Justice en 1998 au sujet des mesures d'intégration pour les demandeurs d'asile : « On peut dire que si vous les assistez [...], vous leur donnez l'espoir qu'ils vont rester [...] vous les aidez à s'intégrer dans le pays, ce qui rendra leur expulsion à la fin de la procédure beaucoup plus difficile »<sup>605</sup>. Cependant, au fur et à mesure que la durée

<sup>600</sup> Carl O'Brien, « Nine asylum seeker centres to close by October », *Irish Times*, 31 août 2005.

<sup>601</sup> Carl O'Brien, « Asylum-seeker centres to close as numbers decline », *Irish Times*, 20 février 2006.

<sup>602</sup> Begley et al (1999), Comhlámh (2001), Fanning et al (2001), Irish Refugee Council (2001), Collins (2002), FLAC (2003), Integrating Ireland (2007), NASC (2008). Les critiques continuent après 2008: Children's Rights Alliance (2009), AkiDwA (2010).

<sup>603</sup> « The 'direct provision' scheme should be abolished as it is both inhumane and discriminatory, and should be replaced by a return to mainstream welfare rights. » Irish Refugee Council, *Direct Provision and Dispersal – 18 months on*, 2001, p. 21. L'Irish Council for Civil Liberties, Comhlámh et Barnardo's appelèrent également à son abolition.

<sup>604</sup> Réponse du ministre de la Justice à une question parlementaire écrite, le 17 mai 2005 : « I am satisfied that the system of direct provision and dispersal is a fair and humane way of meeting the accommodation and ancillary needs of asylum seekers. It is at least on a par with best practice in other EU states and the government has no plans at this point to change the system. » *Dáil Debate*, Vol. 602, No. 4, Written Answers. No. 47.

<sup>605</sup> « There is an argument that if you assist them [...] you will be giving them hope that they will be staying [...] you are helping them integrate into the country, which will make it much more difficult to remove them at the end of the whole procedure. » Interviewé par Tanya Ward pour son mémoire de M.Phil. (University College Cork, 1999, non-publié) intitulé « Journeys in asylum space: A comparison of the socio-spatial production of asylum space in Norway and Ireland ». Cité dans Bryan Fanning, *Racism and social change in the Republic of Ireland*, Manchester, Manchester University Press, 2002, p. 106.

de leur séjour se prolonge, la question de l'intégration, même à court ou à moyen terme, se pose.

### 3.2.3 Difficultés communes aux deux catégories de demandeurs d'asile

En dehors des problèmes liés directement à la forme d'hébergement et de prise en charge décrits ci-dessus, les demandeurs d'asile, qu'ils soient sous l'ancien régime d'accueil (en logement individuel avec aides sociales) ou sous le nouveau régime (en centre d'accueil), rencontrent d'autres difficultés.

Les enfants des demandeurs d'asile sont scolarisés pendant leur séjour en Irlande. Les adultes demandeurs d'asile, en revanche, n'ont pas droit à une formation professionnelle financée par l'État et doivent attendre l'obtention du statut de réfugié avant de pouvoir en bénéficier. Ils ont droit à quatre heures par semaine de cours d'anglais (par rapport à vingt heures par semaine pour les réfugiés)<sup>606</sup>. Pourtant, le Livre blanc sur l'éducation des adultes, publié par le ministère de l'Éducation et des Sciences en 2000, reconnaissait que le niveau d'instruction des parents, et notamment leurs compétences en anglais, avait une influence décisive sur la participation des enfants à la vie scolaire<sup>607</sup>. Ainsi, le peu de cours d'anglais proposés aux adultes retarde non seulement leur intégration, mais peut également avoir des conséquences néfastes pour leurs enfants.

L'Irlande interdit aux demandeurs d'asile de travailler, sous peine d'amende (635 €) ou d'emprisonnement (un mois maximum), et de l'annulation de leur demande d'asile<sup>608</sup>. Par une mesure exceptionnelle, le gouvernement accorda en juillet 1999 le droit de travailler à ceux arrivés en Irlande avant cette date et étant sur le territoire depuis au moins un an. Mais même cette mesure, qui concernait environ 2 500 personnes, fut assez mal préparée à l'époque. Le droit de travailler ne fut pas accompagné initialement de mesures pour aider les demandeurs d'asile dans leur recherche d'emploi. Les cours d'anglais alliés à la formation professionnelle proposés aux réfugiés leur étaient interdits. Néanmoins, le ministère des Affaires sociales menaçait de couper les allocations sociales à ceux qui ne pouvaient pas justifier de démarches de recherche d'emploi, même ceux qui ne parlaient pas l'anglais<sup>609</sup>.

<sup>606</sup> Certaines associations comblent ce déficit en proposant, de manière bénévole, des cours supplémentaires.

<sup>607</sup> Department of Education and Science. *Learning for Life: White Paper on Adult Education*, Dublin, Stationery Office, 2000, p. 49. Disponible sur : [http://www.education.ie/servlet/blobServlet/fe\\_adulted\\_wp.pdf](http://www.education.ie/servlet/blobServlet/fe_adulted_wp.pdf) (consulté le 10 août 2009).

<sup>608</sup> Refugee Act 1996. Section 9(4)(b) et Section 9(7).

<sup>609</sup> Nuala Haughey, « Asylum seekers may face benefit cuts unless they prove they are seeking work », *Irish Times*, 23 décembre 1999.

Face à ces problèmes, FÁS, l'agence nationale pour l'emploi et la formation, mit en place un projet d'insertion professionnelle pour ce groupe de personnes.

Cette mesure exceptionnelle consistant à autoriser les demandeurs d'asile à travailler ne fut jamais reconduite, malgré les demandes émanant de diverses organisations de soutien aux demandeurs d'asile, de la fédération des syndicats (ICTU) et de la fédération patronale (IBEC), qui voulaient tous que le gouvernement accorde aux demandeurs d'asile le droit de travailler après six mois de présence sur le territoire<sup>610</sup>, comme c'était déjà le cas dans de nombreux pays européens. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), organe du Conseil de l'Europe, dans son rapport sur l'Irlande en 2001 recommandait aux autorités irlandaises de reconsidérer leur position en ce qui concerne l'interdiction faite aux demandeurs d'asile de travailler :

[L]e système d'aide directe, en vertu duquel les demandeurs d'asile sont logés et nourris et ne reçoivent qu'une allocation minimale, fait que nombre d'entre eux souhaitent vivement trouver un emploi rémunéré, et que la possibilité de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille peut jouer un rôle important aussi bien pour leur équilibre psychologique que pour leur intégration et leur acceptation à court et à long terme au sein de la société<sup>611</sup>.

En février 2003, une directive européenne sur les normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile fut adoptée par 23 des 25 pays membres. Cette directive déclare notamment que « les États membres ne pourront pas interdire aux demandeurs d'asile l'accès au marché du travail et à la formation professionnelle après six mois à partir de la date de présentation de la demande »<sup>612</sup>. Mais l'Irlande, tout comme le Danemark, choisit de ne pas souscrire à cette directive.

En 2006, ECRI recommanda de nouveau aux autorités irlandaises « d'envisager d'autoriser les demandeurs d'asile à exercer un emploi rémunéré »<sup>613</sup>. Cette recommandation fut réitérée un an plus tard par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, dans son rapport sur sa visite en Irlande en novembre 2007 :

---

<sup>610</sup> Voir Irish Refugee Council, *The right to work = the right to dignity*, Dublin, IRC, 20 juin 2001. Ce document, fut publié par l'IRC avec le soutien du Conseil des religieux (CORI), de la fédération patronale (IBEC), de la fédération des syndicats (ICTU) et de l'organisation nationale des sans-emploi (INOUE). Ce premier appel en 2001 fut suivi d'autres au fil des années, avec comme argument principal que le pays, en situation de plein emploi, avait besoin de main d'œuvre et qu'avant de chercher à recruter à l'étranger, il devrait embaucher ceux qui étaient déjà sur place.

<sup>611</sup> ECRI, *Second rapport sur l'Irlande (adopté le 22 juin 2001)*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2001, p. 17.

<sup>612</sup> Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres [Journal officiel L31 du 6 février 2003]. Disponible sur : <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l33150.htm> (consulté le 2 mars 2006). La date limite de transposition de la directive dans les États membres l'ayant adoptée était le 6 février 2005.

<sup>613</sup> ECRI, op.cit., p. 24.

[Le commissaire] regrette le peu d'autonomie des demandeurs d'asile tout au long de la procédure, sachant que l'examen d'une demande d'asile peut prendre de trois à cinq ans. [...] L'accès au marché de l'emploi, en plus de renforcer l'autonomie des demandeurs d'asile et d'apporter des revenus au pays d'accueil, pourrait faciliter un retour dans leur pays d'origine en leur donnant la possibilité d'acquérir un certain degré d'indépendance financière ou des compétences professionnelles. Par conséquent, le Commissaire invite les autorités irlandaises à envisager l'octroi de permis de travail temporaires aux demandeurs d'asile<sup>614</sup>.

Les services de santé irlandais, dans leur Stratégie nationale pour une santé interculturelle 2007-2012, constataient, pour leur part, que l'inactivité à long terme des demandeurs d'asile entraînait des problèmes de santé physique et psychologique dus à l'ennui, à la dépression, au sentiment d'exclusion et à une perte d'estime de soi<sup>615</sup>. Cependant, le gouvernement considérait que toute mesure permettant aux demandeurs d'asile de travailler, d'accéder à la formation ou à l'éducation, pourrait constituer un facteur d'attraction (« pull factor ») et était donc à éviter. Dans sa réponse officielle au rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, il exclut tout changement de politique concernant l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile :

Le gouvernement est de l'avis qu'en ce qui concerne la politique publique, les demandeurs d'asile ne devraient pas être autorisés à travailler pendant l'examen de leur dossier. Tout changement de cette politique entraverait la procédure des demandes d'asile et le système de l'immigration plus généralement, ainsi que le système de permis de travail et autres systèmes d'accès au marché du travail. La raison d'être de ces systèmes serait remise en question puisqu'on donnerait aux immigrants qui tentent de rentrer sur le territoire sur la base de demandes d'asile infondées le même accès à l'emploi qu'aux immigrants qui empruntent les voies légales pour obtenir un emploi<sup>616</sup>.

Étant donné que la majorité des demandeurs d'asile attendaient plusieurs années avant de savoir si les autorités irlandaises allaient leur accorder le statut de réfugié et le droit de rester dans le pays<sup>617</sup>, beaucoup d'ONG et d'organismes travaillant avec cette population critiquèrent sévèrement ce refus. Ils soutenaient que ces longues années d'inactivité avaient des conséquences très négatives sur l'avenir des demandeurs d'asile à qui on accordait

---

<sup>614</sup> Conseil de l'Europe, *Rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme, M. Thomas Hammarberg, sur sa visite en Irlande, 26-30 novembre 2007*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008, p. 37.

<sup>615</sup> Health Service Executive, *National Intercultural Health Strategy 2007-2012*, Dublin, HSE, 2008, p. 42.

<sup>616</sup> « The Government believes that, as a matter of public policy, asylum seekers should not be allowed to work while their applications are being considered. Any change to this policy would undermine the asylum process and the wider immigration system, as well as the work permit and other labour market access schemes. These systems would be undermined by giving immigrants who secure entry to the State on the basis of unfounded asylum claims the same access to employment as immigrants who follow the lawful route to employment ». Conseil de l'Europe, Commissaire aux Droits de l'Homme, op.cit., p. 62.

<sup>617</sup> Les statistiques de la RIA montrent que près d'un tiers des demandeurs d'asile logés dans des centres d'accueil y restait plus de trois ans, et près de la moitié plus de deux ans. Cette situation reste inchangée en 2011.

finalement le droit de rester en Irlande, puisque le processus de leur intégration ne pouvait vraiment commencer que des années après leur arrivée dans le pays, et que celui-ci serait par conséquent bien plus difficile. Elles nuisaient également à ceux qui devraient repartir pour essayer de reconstruire leur vie dans leur pays d'origine ou ailleurs, parce qu'ils auraient perdu l'habitude de travailler et de participer pleinement à la vie sociale et économique du pays dans lequel ils habitent<sup>618</sup>.

### 3.3 L'accueil des mineurs non accompagnés

#### 3.3.1 *Un traitement à part*

Contrairement aux demandeurs d'asile adultes, qui sont pris en charge par la RIA, les mineurs sont sous la responsabilité de la Direction des services de santé (HSE)<sup>619</sup>, l'organisme national des services médicaux et sociaux. S'il s'avère qu'un mineur a déjà de la famille en Irlande, il est réuni avec celle-ci<sup>620</sup>. Sinon, il est considéré comme un mineur non accompagné, et selon les dispositions de la Loi sur la protection de l'enfant de 1991<sup>621</sup>, il est pris en charge par les services sociaux de la région dans laquelle il se trouve<sup>622</sup>. Dans la grande majorité des cas, il s'agit des services sociaux du Grand Dublin<sup>623</sup>.

À la fin des années 1990, il y avait peu de mineurs non accompagnés ; ils étaient traités comme les demandeurs d'asile adultes et, en général, hébergés comme eux dans des pensions ou des foyers pour sans-abri, sans prise en charge ni suivi spécifiques correspondant à leurs besoins en tant que mineurs. En 2000, certains furent même dispersés en dehors de

---

<sup>618</sup> Voir les nombreuses publications de l'Irish Refugee Council, FLAC, NASC etc. déjà citées plus haut.

<sup>619</sup> Health Service Executive (HSE).

<sup>620</sup> Entre janvier 1998 et mars 2003, 1 113 mineurs furent ainsi réunis avec des membres de leur famille déjà présents en Irlande. Peter O'Mahony. « Some refugee and asylum-related issues of 2004 : a review by the Irish Refugee Council », courrier de l'Irish Refugee Council, daté le 29 décembre 2004, distribué à ses membres.

<sup>621</sup> Child Care Act 1991. Cette loi garantit la prise en charge par l'État de tout enfant qui ne reçoit pas l'attention et la protection adéquates.

<sup>622</sup> Entre janvier 2000 et octobre 2004, 3 632 mineurs furent renvoyés aux services sociaux de la région Est. Environ 35 % de ceux-ci furent pris en charge, les autres ayant été réunis avec leurs familles ou étant considérés comme ayant plus de 18 ans et donc intégrés dans le parcours pour demandeurs d'asile adultes. Leanna Robins & Jennifer Rylands, *The experience of unaccompanied minor mothers in Ireland: supports, stresses, services*, Dublin, ECAHB/NAHB, 2004, p. 25.

<sup>623</sup> Jusqu'en 2005, les services de santé/services sociaux pour la région Est (Dublin, Wicklow, Kildare), en raison de la forte population de ces comtés, étaient divisés en trois sous-régions. Ainsi, l'Eastern Regional Health Authority (ERHA), organisme de santé pour toute la région Est, chapeautait trois structures : Northern Area Health Board (NAHB), East Coast Area Health Board (ECAHB) et South Western Area Health Board (SWAHB). En 2005, ces structures furent dissoutes et remplacées par le Health Service Executive. Étant donné que cette étude chevauche les deux périodes, on se référera à la structure existante à l'époque.

Dublin en même temps que les autres demandeurs d'asile<sup>624</sup>. Mais face à l'augmentation du nombre de jeunes arrivant seuls et aux problèmes mis en évidence par certains travailleurs sociaux et des associations qui estimaient que l'État n'assumait pas ses responsabilités de protection de ces mineurs vulnérables<sup>625</sup>, une prise en charge plus structurée fut mise en place. Le Conseil de santé pour la région de la côte est (ECAHB) créa en 2000 une équipe chargée exclusivement des mineurs étrangers<sup>626</sup>. Un service d'aide psychologique aux mineurs fut mis en place à Dublin<sup>627</sup>. Un dialogue entre les services sociaux et les associations intervenant de manière informelle et bénévole auprès de ces jeunes fut entamé, dans le but d'instaurer des projets collaboratifs afin d'améliorer leur situation.

Cette nouvelle équipe de l'ECAHB (puis de la HSE) prend en charge les mineurs directement dès leur arrivée. Il lui revient de décider s'il est dans l'intérêt du mineur de faire une demande d'asile, puis, le cas échéant, de lui expliquer la procédure et l'accompagner dans ses démarches (dossier, entretien, appel, etc.). Cette équipe doit évaluer également les besoins médicaux et psychologiques du mineur et lui trouver, si nécessaire, une place dans une école. Les services sociaux décident du type d'hébergement le mieux adapté à chaque mineur, en fonction de son âge, de sa maturité, ou bien de ses besoins spécifiques, notamment médicaux ou psychologiques. Les enfants âgés de moins de 14 ans sont hébergés dans des foyers ou placés en famille d'accueil. Jusqu'en 2004, les mineurs âgés de plus de 15 ans, qui constituaient la grande majorité des cas<sup>628</sup>, étaient généralement hébergés dans des centres qui n'assuraient pas la pension complète, et recevaient des allocations sociales d'un montant de 124,80 € par semaine, ainsi que des aides exceptionnelles<sup>629</sup> pour financer des dépenses ponctuelles – par exemple l'uniforme et les livres scolaires en début d'année. De nombreuses réserves furent émises sur le fait que les mineurs âgés de 15 à 18 ans se trouvaient dans des

---

<sup>624</sup> Eithne Donnellan, « Refugee Council is concerned at dispersal of under-age asylum seekers », *Irish Times*, 1<sup>er</sup> février 2000.

<sup>625</sup> Voir en particulier Laura Almirall & Sara MacNeice, *Separated children seeking asylum in Ireland: a report on legal and social conditions*, Dublin, Irish Refugee Council, 1999.

<sup>626</sup> The East Coast Area Health Board Social Work Team for Separated Children Seeking Asylum. Cette équipe comprend des travailleurs sociaux expérimentés, des *project workers* (ayant une bonne expérience du social mais moins qualifiés) et des employés de bureau. Ils furent recrutés parmi plusieurs nationalités et cultures et certains parlent plusieurs langues. Pauline Conroy & Frances Fitzgerald, *Separated Children Seeking Asylum Research Study: Health, Social and Educational Needs (Final Report for the Health Service Executive)*, Dublin, Crisis Pregnancy Agency, 2005, p. 8.

<sup>627</sup> Selon Almirall & MacNeice, op.cit., 95 % des mineurs non accompagnés étudiés dans leur rapport auraient besoin d'un suivi psychologique. Dans un entretien au moment de la publication de ce rapport en 2000, MacNeice, conseiller juridique du Conseil irlandais pour les réfugiés et l'un des auteurs du rapport, décrit leur situation comme une bombe à retardement (« a time bomb »). Citée dans Susan McKay, « They look for justice. Sadly they don't find it », *Sunday Tribune*, 11 juin 2000.

<sup>628</sup> Plus de 70 % des mineurs ont plus de 14 ans.

<sup>629</sup> Special Needs Allowance.



foyers où ils devaient faire eux-mêmes leurs courses et se préparer à manger, tout en allant à l'école, alors que les demandeurs d'asile adultes ne bénéficiaient pas de cette autonomie et étaient contraints de rester inactifs dans des foyers en pension complète<sup>630</sup>.

Au cours de mes visites dans les centres d'hébergement, [...] je me souviens avoir été frappé par le fait que ce ne sont que de simples adolescents, qui doivent cependant vivre dans un monde très adulte, qui doivent faire beaucoup de choses très adultes – les courses, la cuisine, les devoirs, et ceci tout seuls sans la supervision d'un adulte. Et cela me semblait tout à fait contestable. Ils ont besoin d'un adulte dans leur vie, ils ont besoin d'un adulte important dans leur vie, et pas seulement une seule fois par semaine, comme tout enfant<sup>631</sup>.

Avec l'entrée en vigueur en mai 2004 de la Loi sur la protection sociale, mettant fin à l'accès aux prestations sociales pour tous les demandeurs d'asile, les mineurs furent eux aussi transférés progressivement vers le régime d'hébergement en pension complète avec 19,10 € d'allocation hebdomadaire<sup>632</sup>.

La prise en charge des mineurs, notamment ceux qui sont âgés de 15 à 18 ans, fut fortement critiquée par des associations, mais également par des travailleurs sociaux et des représentants des organismes de l'État<sup>633</sup>. Selon eux, elle ne prend pas suffisamment en compte les difficultés rencontrées par ces jeunes qui se trouvent confrontés à une nouvelle culture, une nouvelle langue pour beaucoup d'entre eux, un système éducatif qu'ils ne connaissent pas et une procédure de demande d'asile très complexe. En 2000, dans son plan sur dix ans pour la protection des enfants, le gouvernement s'engagea à traiter les mineurs non accompagnés conformément aux meilleures pratiques internationales<sup>634</sup>, mais dans la réalité, les intérêts de ces mineurs vulnérables ne semblaient pas être une priorité. Plusieurs centres pour mineurs hébergeaient un nombre très important de jeunes, mais ne disposaient pas de structures adéquates – peu d'espace pour les études et les loisirs, manque d'endroits sûrs pour déposer les affaires personnelles, peu d'intimité. Jusqu'en 2003, la plupart des foyers étaient

<sup>630</sup> Angela Veale, Laila Palaudaries & Cabrini Gibbons, *Separated children seeking asylum in Ireland*, Dublin, Irish Refugee Council, 2003, p. 46.

<sup>631</sup> « From my visits to hostels, [...] I do remember being struck by the extent to which these are just teenagers having to live in a very adult world, having to do all sorts of adult things from their shopping to their cooking, to their homework, all on their own without adult supervision. And it just seemed to me to be totally inappropriate. They need an adult in their life, they need a significant adult in their life on a more than once a week basis, like any child. » Travailleur social, cité dans Angela Veale et al, op.cit., p. 45.

<sup>632</sup> Le dernier centre où les mineurs faisaient eux-mêmes la cuisine, the Old School House à Dún Laoghaire, dans la banlieue de Dublin, fut fermé en avril 2005.

<sup>633</sup> Veale, Palaudaries & Gibbons op.cit. Ce rapport d'une consultation avec des responsables et des professionnels des services de l'État, ainsi qu'avec des associations travaillant sur le terrain avec les mineurs, constate : « This shortfall in appropriate care provision has been identified by all parties to the consultative process as an urgent issue to be addressed », p. 40 (souligné par nous).

<sup>634</sup> Department of Health and Children, *Our Children: their Lives: National Children's Strategy*, Dublin, Stationery Office, 2000, p. 71.

mixtes<sup>635</sup> et sans supervision après 17h, ce qui posait certaines questions sur la protection des mineurs. Selon une étude réalisée en 2004, 17 % des filles prises en charge dans ces foyers avaient des enfants en bas âge et 20 % étaient enceintes. Tout en reconnaissant ne pas avoir de chiffres exacts, les auteurs du rapport de cette étude estimaient qu'environ 75 % de ces grossesses avaient commencé après l'arrivée des jeunes filles en Irlande, alors qu'elles étaient hébergées dans ces foyers. Certaines de ces filles, souvent vulnérables et psychologiquement fragiles, auraient peut-être dû bénéficier d'une meilleure protection<sup>636</sup>. Lors de réunions en 2003 avec les services sociaux, les associations travaillant avec ces mineurs attirèrent l'attention sur cette question et il fut décidé qu'à partir de cette date les garçons et les filles seraient hébergés séparément<sup>637</sup>.

L'ONG l'Alliance pour les droits des enfants<sup>638</sup>, qui réunit plusieurs associations de protection des enfants, constata que les mineurs étrangers, qui représentaient quelque 20 % de tous les mineurs pris en charge par les services sociaux, ne bénéficiaient pas du même traitement que leurs homologues irlandais<sup>639</sup>. Pour la prise en charge et le suivi des jeunes, il y avait en 2003 un travailleur social pour 41 mineurs étrangers en moyenne, contre 1 pour 10 mineurs irlandais. En général, un seul travailleur social était alloué à chaque foyer, ayant parfois 60 à 70 jeunes sous sa responsabilité, et un autre travailleur social visitait une fois par semaine le foyer pour s'occuper des mineurs considérés comme particulièrement vulnérables. Selon un membre de l'équipe du ECAHB chargé des mineurs non accompagnés, ces derniers étaient « livrés à eux-mêmes »<sup>640</sup>. Les associations préconisaient l'hébergement des mineurs dans de plus petits foyers gérés à plein temps par un personnel qualifié (éducateurs pour enfants, travailleurs sociaux), comme c'était le cas pour les enfants irlandais qui se trouvaient sous la responsabilité des services sociaux.

Les foyers pour mineurs non accompagnés ne sont pas soumis aux inspections des services sociaux (Social Services Inspectorate - SSI), contrairement aux foyers pour mineurs

---

<sup>635</sup> En 2003, sur 11 centres, 8 étaient mixtes, 2 étaient pour garçons et 1 était pour filles. Veale, Palaudaries & Gibbons, op.cit., p. 43.

<sup>636</sup> Robins & Rylands. op.cit., p. 26.

<sup>637</sup> Source : Mary King, directrice de l'association Dún Laoghaire Refugee Project. Entretien du 17 février 2006.

<sup>638</sup> Children's Rights Alliance.

<sup>639</sup> NGO Alliance, *Shadow Report in response to the Irish government's first national report to CERD under the UN International Covenant on the Elimination of all forms of Racial Discrimination*, Dublin, NGO Alliance, novembre 2004, p. 27. Disponible sur : [www.immigrantcouncil.ie/CERDfull.pdf](http://www.immigrantcouncil.ie/CERDfull.pdf) (consulté le 15 février 2008).

<sup>640</sup> « They were largely left to fend for themselves ». Cité dans Dun Laoghaire Refugee Project, *P+L+U+S (Please Let us Stay): Leave to remain for aged-out asylum seekers*, Dublin, Dun Laoghaire Refugee Project, août 2005, p. 6. Disponible sur : [www.integratingireland.ie/pdfs/13\\_Dun\\_Laoghaire\\_Refugee\\_Project\\_&\\_Plus\\_Campaign.pdf](http://www.integratingireland.ie/pdfs/13_Dun_Laoghaire_Refugee_Project_&_Plus_Campaign.pdf) (consulté le 10 janvier 2006).

irlandais, et ne sont pas tenus de respecter les mêmes normes concernant la qualité de l'hébergement et la prise en charge des jeunes<sup>641</sup>. Le SSI demande depuis de longues années à pouvoir inspecter ces foyers, qu'il considère très inférieurs, afin d'imposer des mises aux normes<sup>642</sup>. Les services sociaux expriment également le souhait d'introduire un système d'enquêtes préalables sur le personnel travaillant dans ces foyers (antécédents judiciaires, etc.), ce qui se fait dans les foyers pour mineurs irlandais depuis longtemps<sup>643</sup>. La HSE reconnut en 2006 que huit des neuf centres d'accueil à Dublin n'étaient pas agréés, ne remplissant pas les conditions requises pour recevoir des enfants. Ils fonctionnaient donc en toute illégalité, la Loi sur la protection de l'enfant de 1991 interdisant l'accueil d'enfants dans des centres non-agrégés<sup>644</sup>. Le ministère de la Santé annonça que des discussions allaient se tenir avec les services sociaux, afin que les foyers pour mineurs étrangers passent sous la responsabilité du SSI. Un an plus tard, la nouvelle Loi sur la santé de 2007<sup>645</sup> stipula que tous les centres d'accueil devaient être inspectés par le SSI, mais deux ans après son entrée en vigueur, aucune inspection par le SSI n'avait eu lieu dans les centres pour mineurs non accompagnés. Le ministre déclara que malgré le manque d'inspections, « la HSE reçoit régulièrement des rapports de la part de travailleurs sociaux et insiste pour que les enfants soient accueillis dans les meilleures conditions possibles »<sup>646</sup>.

Cette prise en charge à deux vitesses, avec une différence importante entre le traitement des mineurs irlandais et étrangers, va à l'encontre de l'Article 2 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant de 1989<sup>647</sup> qui stipule que

les États parties doivent respecter les droits énoncés dans la Convention et les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur [...] de l'enfant ou de ses parents ou de ses représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale (...) <sup>648</sup>.

<sup>641</sup> Ces normes couvrent tous les aspects de la prise en charge des enfants, le personnel travaillant dans les centres, les droits des enfants, la protection des enfants, etc. Department of Health and Children, *National Standards for Children's Residential Centres*, Dublin, Stationery Office, 2001.

<sup>642</sup> Dans son rapport annuel pour 2003, le SSI écrit : « (the hostels) should comply with inspection requirements and should be inspected and registered as are all other children's residential centres ». Cité dans Emma Browne, « Poor services plus risk of trafficking and prostitution for missing children », *Village Magazine*, 12-18 janvier 2006, p. 22-23.

<sup>643</sup> Ibid.

<sup>644</sup> Carl O'Brien, « Seven other child centres not registered », *Irish Times*, 10 juin 2006.

<sup>645</sup> Health Act 2007.

<sup>646</sup> « The HSE is constantly in receipt of reports from project workers and insists on the highest standards of accommodation being provided in such hostels ». Marie O'Halloran, « State inspections of hostels for migrant children yet to begin », *Irish Times*, 20 février 2009.

<sup>647</sup> Cette convention fut ratifiée par l'Irlande en 1992.

<sup>648</sup> Source : [www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/k2crc\\_fr.htm](http://www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/k2crc_fr.htm) (consulté le 26 mars 2006).

Le placement des mineurs en établissement scolaire relève de la responsabilité des travailleurs sociaux, mais ces derniers, souvent dépassés par leur charge de travail, ne sont pas toujours en mesure d'assurer correctement l'encadrement prévu. Ainsi, plusieurs écoles dans des quartiers où se trouvent des foyers pour mineurs étrangers voient frapper à leurs portes des mineurs demandant de leur propre gré à être inscrits dans leurs classes. Dans certains cas, des associations locales prennent le relais des travailleurs sociaux et établissent des liens avec les écoles locales afin de faciliter le placement des jeunes à leur arrivée en Irlande<sup>649</sup>. Mais lorsqu'il n'y a pas d'association locale de soutien, certains jeunes ne sont pas scolarisés. Les filles mères sont souvent dans l'impossibilité d'aller à l'école, puisqu'elles ne disposent pas de système de garde d'enfants<sup>650</sup>.

Le manquement de l'État dans son devoir de protection des mineurs non accompagnés, qu'ils soient pris en charge par les services sociaux ou non, est souvent évoqué par des individus ou des associations travaillant dans ce domaine. Concernant les mineurs réunis après leur arrivée en Irlande avec des membres de leur famille déjà sur place, il n'existe aucun suivi de la part des services sociaux, que ce soit au niveau national ou au niveau local, afin d'assurer que la prise en charge familiale du mineur se passe convenablement. Un rapport indépendant remis à la HSE en 2006 conclut que la procédure de réunification était faite à la va-vite et critiqua le manque de contrôles lors de l'examen des demandes de réunification<sup>651</sup>. Selon une avocate, ancienne membre du Tribunal d'appel des réfugiés, certains mineurs sont remis à des personnes qui disent avoir des liens de parenté avec celui-ci, sans qu'il y ait suffisamment de vérifications ni sur la véracité de ces liens, ni sur l'aptitude de ces adultes à prendre un enfant en charge convenablement. Dans un article publié dans *Bar Review*, journal du barreau, elle dit :

Le fait de remettre des enfants isolés à des adultes qui les réclament et de permettre à ces adultes de s'occuper de leur dossier [de demande d'asile] sans plus aucune

---

<sup>649</sup> Source : Mary King, directrice de l'association Dún Laoghaire Refugee Project, lors d'un entretien le 17 février 2006. Plusieurs membres de cette association sont des enseignants en activité ou à la retraite qui furent des témoins directs de ce manque de prise en charge éducative des mineurs et décidèrent de créer une association de soutien pour combler ce manque.

<sup>650</sup> Un projet pilote fut mis sur pied en 2004 pour créer une garderie afin de permettre à ces filles d'assister à l'école. Conroy & Fitzgerald, op.cit., p. 8.

<sup>651</sup> Le rapport constata : « Family reunification is poorly monitored and the processes leading to decisions are rushed and inadequately validated. They are not reviewed internally or externally ». Carl O'Brien, « 250 children have disappeared from care in five years », *Irish Times*, 7 juin 2006. Le rapport ne fut jamais publié par la HSE, malgré des demandes sous la Loi sur la liberté de l'information de 1997 (amendée en 2003), qui donne le droit au public d'avoir accès à des documents détenus par des ministères et certains organismes publics. Carl O'Brien, « Hundreds of asylum-seeker children at risk, says report », *Irish Times*, 27 mars 2006.

implication de la part de l'État représente une prise de risque importante en ce qui concerne la protection d'enfants vulnérables<sup>652</sup>.

Elle cita plusieurs cas où les liens de parenté s'avérèrent faux, sans que les autorités ne soient intervenues. Le HCR attira, lui aussi, l'attention du gouvernement irlandais sur ce problème, et sa représentante en Irlande déclara début 2006 qu'elle souhaitait qu'il y ait davantage de suivi de ces mineurs réunis avec leur « famille », pour éviter des cas de trafic d'enfants ou de mariages forcés. Il fallait, selon elle, davantage de ressources, une meilleure coordination entre la police, les centres d'hébergement et les services sociaux, ainsi qu'une formation des travailleurs sociaux<sup>653</sup>. La HSE dit ne pas avoir le budget nécessaire pour assurer un suivi de ces mineurs, et bien qu'il ait demandé à maintes reprises des moyens supplémentaires pour la prise en charge de tous les mineurs non accompagnés, le ministère de la Santé fait la sourde oreille<sup>654</sup>.

Quant aux mineurs qui sont pris en charge par les services de santé, 463 d'entre eux disparurent de leurs centres d'hébergement entre 2000 et 2008<sup>655</sup>. Bien qu'un certain nombre de ces disparitions fussent très certainement volontaires (des mineurs souhaitant rentrer dans la clandestinité pour pouvoir travailler, ou ayant l'intention de partir en Grande-Bretagne, comme de nombreux adultes demandeurs d'asile), les associations d'aide aux enfants, mais aussi les services sociaux eux-mêmes, pensent qu'une partie des disparitions est à imputer à des réseaux de prostitution ou de trafic d'enfants. Des documents internes de la HSE que se procura l'*Irish Times* montraient que les services sociaux avaient récupéré des mineurs qui avaient été tirés de « situations désespérées » par la police<sup>656</sup>. L'Organisation Internationale de la Migration (OIM) déclara avoir connaissance de plusieurs cas de mineurs non accompagnés qui avaient disparu de leurs centres et s'étaient trouvés ensuite dans des

---

<sup>652</sup> « Releasing separated children to adults who claim them and allowing such adults to process their claims without any further involvement of the State would appear to be a most unsafe procedure to adopt in relation to the protection of vulnerable children. » Barrister Sunniva McDonagh, « Assessing the Refugee Appeals Tribunal: the Case for the Publication of Decisions » in *Bar Review*, avril 2005, p. 46. Disponible sur le site de la publication *Bar Review* sur : [www.lawlibrary.ie/ViewDoc.asp?DocId=-1&CatID=17&m=p](http://www.lawlibrary.ie/ViewDoc.asp?DocId=-1&CatID=17&m=p) (consulté le 15 février 2006).

<sup>653</sup> Citée dans Cormac O'Keeffe, « State 'must better protect child asylum seekers' », *Irish Examiner*, 16 janvier 2006.

<sup>654</sup> Cette information provient d'une correspondance privée entre le Health Services Executive et le ministère de la Santé, obtenue grâce à la Loi sur la liberté de l'information, par l'hebdomadaire *Village Magazine*. Emma Browne, « Poor services plus risk of trafficking and prostitution for missing children ». *Village*, 12-18 janvier 2006, p. 22-23. Dans sa lettre, la HSE écrivit à son ministère : « You may recall as far back as 2001 the urgent requests of the ECAHB for additional resources. Unfortunately in the main, such requests remained unanswered despite repeated submissions. »

<sup>655</sup> Sur les 463, seuls 58 furent retrouvés. Corona Joyce & Emma Quinn, *Policies on Unaccompanied Minors in Ireland*, Dublin, ESRI, 2009, p. xiv.

<sup>656</sup> Carl O'Brien, « Asylum seeking children exploited, warns HSE », *Irish Times*, 21 novembre 2005.

situations d'exploitation sexuelle ou de travail forcé<sup>657</sup>. La police exprima également son inquiétude face à l'absence fréquente de personnel dans les centres quand un officier se présentait pour enquêter sur les disparitions<sup>658</sup>. À la suite de plusieurs reportages sur ce sujet en 2006<sup>659</sup>, des gardiens de nuit furent recrutés pour les centres d'hébergement, et les foyers pour les enfants âgés de 12 à 15 ans ont maintenant un personnel de supervision 24 heures sur 24.

Le gouvernement créa en 2002 un poste de médiateur pour enfants (Ombudsman for Children)<sup>660</sup>, mais exclut de sa juridiction les mineurs demandeurs d'asile. En janvier 2005, la médiatrice, Emily Logan, s'exprima publiquement, dénonçant l'exclusion d'un groupe d'enfants vulnérables et exigeant le droit de les protéger comme tout mineur en Irlande, quels que soient leur nationalité et leur statut légal<sup>661</sup>. En 2006, elle obtint ce droit et put ainsi présenter ses critiques devant le Comité des Nations unies sur le Droit de l'Enfant, où elle déclara que l'Irlande ne respectait pas ses obligations en tant que signataire des différentes conventions européennes et onusiennes sur le droit des enfants<sup>662</sup>.

En 2009, après presque une décennie de ce traitement différencié des mineurs non accompagnés, le gouvernement recommanda la fermeture de ces centres avant fin 2010 et la prise en charge des enfants étrangers dans les mêmes centres que les enfants irlandais<sup>663</sup>. Cette mesure fit partie des nombreuses recommandations par le rapport de la Commission d'enquête sur les abus d'enfants, notamment ceux perpétrés dans les maisons de redressement gérées par l'église catholique au vingtième siècle. Le fait que cette recommandation figure dans un tel contexte indique que le gouvernement prend enfin la mesure des problèmes de l'accueil de ces enfants demandeurs d'asile et reconnaît qu'ils furent traités de façon inacceptable.

---

<sup>657</sup> Carl O'Brien, « Migrant group aware of child victims », *Irish Times*, 22 novembre 2005.

<sup>658</sup> Emma Browne, « Poor services plus risk of trafficking and prostitution for missing children », *Village*, 12-18 janvier 2006, pp. 22-23.

<sup>659</sup> Par exemple Carl O'Brien, « 250 children have disappeared from care in five years », *Irish Times*, 7 juin 2006 ; Carl O'Brien, « HSE was warned of risks at children's centre », *Irish Times*, 8 juin 2006 ; Emma Browne, « Children's hostel is 'inadequate' », *Village Magazine*, 7-13 septembre 2006.

<sup>660</sup> Selon la loi Ombudsman for Children Act (2002), le rôle du médiateur pour enfants est de promouvoir les droits de l'enfant et de veiller à la protection des mineurs. Le site du médiateur se trouve à [www.oco.ie](http://www.oco.ie).

<sup>661</sup> Cormac O'Keeffe, « Concern at treatment of non-Irish children », *Irish Examiner*, 8 janvier 2005.

<sup>662</sup> Carl O'Brien, « Logan criticises treatment of asylum children », *Irish Times*, 8 juin 2006.

<sup>663</sup> Recommandation 31: « The HSE will end the use of separately run hostels for separated children seeking asylum and accommodate children in mainstream care, on a par with other children in the care system ». Office of the Minister for Children and Youth Affairs, *Report of the Commission to Inquire into Child Abuse, 2009: Implementation Plan*, Dublin, Stationery Office, 2009, p. 37.

### 3.3.2 *Le cas des mineurs non accompagnés qui atteignent la majorité*

Quand un mineur non accompagné atteint sa majorité et que son dossier de demande d'asile est toujours en cours, il ne dépend plus de la HSE mais de la RIA, et est traité désormais comme les demandeurs d'asile adultes. Cependant, ces jeunes adultes, appelés en Irlande « aged-out minors », ne sont, en principe, pas dispersés à leur majorité en dehors de Dublin comme les autres. Ils sont transférés des centres d'hébergement pour mineurs vers des centres pour adultes, mais peuvent rester à Dublin, près de leurs contacts (y compris les associations qui les ont suivis et soutenus jusque-là) et de leurs amis. Lors de ces transferts, impliquant souvent un changement de quartier et parfois d'école pour ceux qui sont encore scolarisés, ces jeunes adultes ne sont pas toujours suivis par les services sociaux. Ce sont souvent les associations qui les accompagnent dans leurs démarches administratives et servent d'intermédiaires entre eux et le personnel des centres qui les reçoivent. En 2006, les proviseurs de plusieurs lycées accueillant ces jeunes dans leurs établissements écrivirent au ministre de l'Éducation demandant à ce qu'aucun jeune ne soit transféré au cours de son année de préparation du Leaving Certificate (baccalauréat irlandais). Néanmoins, malgré un accord de principe des autorités sur cette demande, des jeunes continuaient à être transférés en pleine année scolaire au fur et à mesure que des centres d'hébergement fermaient<sup>664</sup>.

Une fois sous le régime des demandeurs d'asile adultes, ils n'ont pas accès au marché du travail, ni à la formation professionnelle. En théorie, ils peuvent accéder à l'enseignement supérieur, mais à condition de payer les frais d'inscription d'un étudiant originaire d'un pays tiers, ce qui est extrêmement onéreux et représente un obstacle majeur. Selon le Conseil irlandais pour les réfugiés, les jeunes qui se retrouvent sous un régime si restrictif sont particulièrement sujets à des problèmes d'ordre psychologique, notamment la dépression et le manque de confiance en soi<sup>665</sup>. Crosscare, l'agence d'aide sociale de l'archidiocèse de Dublin, plaide pour une continuité de la prise en charge des jeunes :

Les jeunes qui sont en période de transition vers le régime d'asile adulte devraient continuer à bénéficier d'une prise en charge sociale. Nous avons toujours soutenu que les besoins d'un enfant vulnérable ne disparaissent pas à son dix-huitième anniversaire. C'est la porte ouverte à la discrimination, l'isolement et la

<sup>664</sup> Source : entretien avec Mary King, directrice de l'association Dún Laoghaire Refugee Project, le 17 février 2006.

<sup>665</sup> Nalinie Mooten, *Making Separated Children Visible: the Need for a Child-Centred Approach*, Dublin, Irish Refugee Council, 2006, p. 62.

marginalisation que de placer des personnes si jeunes dans des centres d'hébergement pour adultes sans aucun soutien transitoire convenable<sup>666</sup>.

Un projet fut mis en place en 2005, appelé le Projet de soutien à la transition<sup>667</sup>, une collaboration entre la HSE, la RIA, le VEC et deux associations travaillant avec des demandeurs d'asile. Ce projet, visant des jeunes de 17 à 21 ans, avait pour objectif de les accompagner dans la transition vers leur vie adulte. Il informait également les institutions et les organismes qui sont en contact avec cette population sur leurs besoins, afin qu'ils pussent travailler plus efficacement avec eux<sup>668</sup>. Parmi les initiatives de ce projet fut la mise en place d'un système d'accompagnement qui existait déjà dans d'autres pays intitulé « Big Brother Big Sister » et qui met un jeune en difficulté en contact avec un adulte bénévole. Ainsi, des adultes irlandais prennent en charge un jeune demandeur d'asile pour le guider et l'aider dans sa vie quotidienne – recherche de logement, problèmes de santé, accès à l'éducation ou à la formation, loisirs et création de liens sociaux<sup>669</sup>. Les liens créés devraient aider le jeune à trouver sa place dans la société et à s'intégrer plus facilement<sup>670</sup>.

### 3.4 L'accueil des travailleurs étrangers

Contrairement à ses responsabilités envers les réfugiés et les demandeurs d'asile, l'État n'a pas d'obligation d'assurer un accueil formel pour les travailleurs étrangers qui arrivent en Irlande. Ces derniers doivent trouver un logement et faire toutes les démarches administratives par leurs propres moyens. Cependant, dans un marché du travail en pleine expansion jusqu'en 2007, l'économie avait besoin d'une main d'œuvre étrangère, et les autorités étaient conscientes du fait que l'expérience négative d'un travailleur immigré pouvait nuire à sa politique de recrutement dans l'avenir<sup>671</sup>. De ce fait, suite à un certain

---

<sup>666</sup> « Young people in transition to the adult asylum system should continue to be entitled to and receive care. Our position has always been that the needs of a vulnerable child do not disappear when they turn 18. It is a route to discrimination, isolation and marginalisation to place such young people into adult direct provision accommodation without any appropriate transitional support ». Crosscare, *Separated Children Leaving Care: The need for aftercare support*, Dublin, Crosscare, 2010, p. 4.

<sup>667</sup> The Transition Supports Project.

<sup>668</sup> Siobhan Phillips, *Equal Transition Supports Project: Report on the Needs Assessment of Separated Children Seeking Asylum and 'Aged Out' Minors*, Dublin, Transition Supports Project, 2006, p. 2.

<sup>669</sup> Health Service Executive, *Model for the Delivery of Leaving Care and Aftercare Services in HSE North West Dublin, North Central Dublin and North Dublin*, Dublin, HSE, 2006, p. 17.

<sup>670</sup> Il n'existe pour le moment aucune étude sur l'efficacité de ce projet d'accompagnement, mais les résultats dans d'autres pays ont été très positifs.

<sup>671</sup> Le 1<sup>er</sup> février 2006, le directeur de FÁS, l'organisme national de l'emploi et de la formation, déclara devant la commission parlementaire des Affaires européennes que l'Irlande était en concurrence avec d'autres pays pour attirer des travailleurs étrangers. Selon lui, si elle n'arrivait pas à attirer suffisamment d'immigrants, cela pourrait



nombre de problèmes rencontrés par des étrangers à leur arrivée en Irlande, des mesures furent prises, soit par des organismes d'État, soit par des associations, financées ou non par l'État, pour accompagner les travailleurs étrangers dans leur installation en Irlande.

### 3.4.1 *Les problèmes d'installation des travailleurs étrangers*

Le premier problème auquel étaient confrontés les travailleurs étrangers était celui du logement. En 2001 déjà, dans un climat d'inflation immobilière où l'offre était très largement inférieure à la demande, Focus Ireland, une association d'aide aux sans-abri, avait attiré l'attention des autorités sur les difficultés rencontrées par certains immigrants pour se loger. Elle constatait qu'en plus des loyers très élevés, les problèmes s'accroissaient pour les ressortissants de pays africains qui se trouvaient face à des pratiques discriminatoires ou racistes de la part des propriétaires ou des agences immobilières. L'association recevait dans ses locaux de plus en plus de travailleurs étrangers sans emploi et sans logement, et elle appelait le gouvernement à agir pour éviter une dégradation de la situation<sup>672</sup>. Mais le nombre de personnes affectées étant assez faible à l'époque, cet appel n'avait pas suscité de réaction de la part des autorités.

Ce n'est que quelques années plus tard, lorsque le nombre de personnes en difficulté avait augmenté et que les médias avaient commencé à en parler<sup>673</sup>, que les autorités prirent conscience de l'ampleur du problème. C'était surtout les ressortissants des nouveaux pays membres de l'UE qui rencontraient le plus de difficultés à leur arrivée. Contrairement aux titulaires de permis ou de visa de travail, qui avaient un contrat de travail avant de quitter leur pays d'origine, ils ne cherchaient souvent un emploi qu'une fois arrivés en Irlande. Plusieurs études firent état d'individus (notamment des Polonais, des Litvaniens et des Lettons) parlant peu ou pas l'anglais, arrivant avec très peu d'argent, pensant qu'ils allaient trouver un emploi

---

coûter des milliards d'euros à l'économie du pays. Cité dans Michael O'Farrell, « Economy will slow without 575,000 migrant workers », *Irish Examiner*, 2 février 2006.

<sup>672</sup> Voir le document publié en août 2001 par Focus Ireland, association pour sans-abri, lors d'une consultation publique sur l'immigration organisée par le ministère de la Justice : Focus Ireland, *Submission on Immigration Policy*, Dublin, Focus Ireland, 2001. Disponible sur : [www.focusireland.ie/html/housing-homelessness/policy](http://www.focusireland.ie/html/housing-homelessness/policy) (consulté le 2 mars 2006).

<sup>673</sup> Cette couverture médiatique ne se limita pas aux médias irlandais. Un reportage dans l'édition polonaise de *Newsweek* en septembre 2005 décrivit le calvaire des nombreux travailleurs polonais qui rencontraient des difficultés en Irlande et qui finissaient déprimés ou suicidaires. Pour plus de détails sur ce reportage, voir Derek Scally, « Magazine article on Poles in Ireland criticised », *Irish Times*, 30 septembre 2005. Une diplomate de l'ambassade polonaise à Dublin, interviewée par *Newsweek* pour le reportage, dit que ses propos avaient été cités hors contexte et les problèmes exagérés par le journaliste. Cependant, les autorités irlandaises ne souhaitaient pas une telle publicité. Source : Liam Reid, « Poles play down reports of 'living hell' for migrant workers », *Irish Times*, 30 septembre 2005.

immédiatement, ce qui ne fut pas toujours le cas<sup>674</sup>. Certains ne pouvaient pas obtenir un numéro PPS<sup>675</sup>, essentiel à l'emploi, faute d'adresse fixe. D'autres avaient reçu de fausses promesses d'emploi avant leur départ (contre paiement en général) de la part d'agences de recrutement peu scrupuleuses. D'autres encore, ceux qui voulaient travailler dans la construction, ne savaient pas avant leur arrivée qu'il leur fallait être titulaires d'une qualification de sécurité sur les chantiers (Safe Pass), dont la formation coûtait cher et retardait le recrutement<sup>676</sup>. Ces personnes étaient parfois mal informées sur la vie en Irlande, notamment le prix élevé du logement et, étant donné les restrictions à l'accès aux aides sociales pour ceux qui sont résidents en Irlande depuis moins de deux ans (HRC)<sup>677</sup>, elles se trouvaient très vite sans ressources et sans abri. D'autres venaient grossir les rangs des personnes en difficulté, dont des ressortissants des nouveaux pays membres de l'UE qui étaient déjà en Irlande en tant que demandeurs d'asile et qui durent quitter leurs centres d'hébergement le 1<sup>er</sup> mai 2004<sup>678</sup>. Après une période de plusieurs mois ou plusieurs années à raison de 19,10 € hebdomadaires, ces anciens demandeurs d'asile n'avaient pas les moyens de payer une caution ni deux ou trois mois de loyer d'avance. Ajoutons à ceux-là certaines personnes qui perdaient leur emploi ou fuyaient des conditions de travail abusives. Plusieurs associations travaillant avec des personnes en difficulté et avec les sans-abri constatèrent l'augmentation du nombre d'étrangers qui leur demandaient de l'aide<sup>679</sup>.

Selon plusieurs organisations, une grande partie du problème venait du fait que l'accès aux aides sociales soit aussi restreint<sup>680</sup>. Avant l'été 2005, des fonctionnaires du ministère des

---

<sup>674</sup> Voir Emmet Bergin & Tanya Lalor, *Away from home and homeless*, Dublin, The Homeless Agency, 2006. Voir également Migrant Rights Centre Ireland, *Social protection denied: the impact of the Habitual Residency Condition on migrant workers*, Dublin, MRCI, 2005.

<sup>675</sup> Équivalent à un numéro de Sécurité Sociale.

<sup>676</sup> Depuis 2002, une carte *Safe Pass* est exigée pour tous ceux qui travaillent sur des chantiers : les ouvriers et leurs responsables, mais aussi le personnel de sécurité et les livreurs. Elle est livrée par FÁS, l'agence nationale pour la formation professionnelle. La formation elle-même ne dure qu'un jour, mais étant donné le nombre élevé de personnes suivant cette formation, l'émission de la carte elle-même peut prendre plusieurs semaines. Fiona Gartland, « Fake letters for building safety course selling for €50 », *Irish Times*, 4 mai 2006.

<sup>677</sup> Rappelons que cette restriction fut mise en place en mai 2004 lors de l'élargissement de l'UE, face à des craintes que beaucoup de ressortissants des nouveaux pays membres puissent venir en Irlande, non pas pour travailler, mais pour profiter des aides sociales.

<sup>678</sup> Il s'agissait d'environ 300 familles ou un millier d'individus.

<sup>679</sup> Par exemple les associations Homeless Agency, Merchants Quay Project. Source : « Immigrant Hardship », éditorial de l'*Irish Times*, 1<sup>er</sup> septembre 2006. Voir également John Downes, « Danger of immigrant homeless, warns Simon », *Irish Times*, 13 juin 2006, et Kitty Holland, « Rise in migrants using homeless services », *Irish Times*, 1<sup>er</sup> décembre 2006.

<sup>680</sup> En plus des rapports publiés sur ce sujet (Bergin & Lalor, op.cit., Migrant Rights Centre Ireland, op.cit.), des déclarations apparurent dans les médias, par le biais de communiqués de presse ou d'entretiens. Voir par exemple, Sr Stanislaus Kennedy (Immigrant Council of Ireland), « Immigrants here often live in appalling conditions », *Irish Times* 5 septembre 2005, ou des déclarations faites par Merchants Quay Project (association

Affaires Sociales attirèrent l'attention du gouvernement sur l'éventuelle incompatibilité de ces mesures HRC avec les lois européennes<sup>681</sup>, étant donné qu'il est interdit d'accorder un traitement différent aux ressortissants des autres pays de l'UE que celui accordé aux ressortissants irlandais. En septembre de la même année, le gouvernement reçut une lettre de mise en demeure de la Commission européenne confirmant cette incompatibilité<sup>682</sup>. Après un assouplissement initial des conditions d'éligibilité aux aides sociales en septembre 2005<sup>683</sup>, le gouvernement annonça en décembre que, conformément à la législation européenne, tous les travailleurs de l'EEE avaient droit à ces aides sociales (allocations de chômage<sup>684</sup> et de logement) en cas de perte d'emploi, ainsi qu'à des allocations familiales<sup>685</sup>, dès lors qu'ils avaient déjà travaillé en Irlande. Ces mesures ne concernaient ni les ressortissants des pays tiers, ni les nouveaux arrivants qui n'en étaient qu'au stade de la recherche d'emploi.

Pour pallier le manque d'informations des nouveaux immigrants sur les conditions de vie et de travail en Irlande, FÁS, l'agence nationale pour l'emploi et la formation, lança en décembre 2005 une campagne, élaborée en consultation avec les autorités des dix nouveaux pays membres de l'UE et leurs ambassades en Irlande. Elle sortit une brochure et un DVD d'informations intitulé *Know Before You Go* qui étaient distribués dans les agences d'emploi de ces pays. La brochure fut traduite dans les langues de chacun des dix pays ; le DVD, pour sa part, fut traduit dans les langues des pays les plus représentés en Irlande : Pologne, Lettonie, Slovaquie, République Tchèque et Lituanie. La brochure et le DVD contenaient des informations sur le logement, l'emploi, le droit du travail, l'accès aux services de santé et à

---

qui gère des centres d'accueil pour sans-abri et organise des soupes populaires) et par le Comité national contre le racisme et pour l'interculturalisme (NCCRI).

<sup>681</sup> Carl O'Brien, « Welfare benefit curbs for migrants questioned », *Irish Times*, 30 août 2005.

<sup>682</sup> Krzysztof Nowaczek, « Pressure of migration on social protection systems in the enlarged EU », in Richard Black et al, *A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010, p. 299.

<sup>683</sup> Une clause de dérogation dans les conditions d'éligibilité concernant « l'intention de s'installer de manière permanente en Irlande » fut souvent évoquée lors de l'examen des dossiers d'Irlandais revenant de l'étranger, afin de leur assurer l'accès immédiat aux aides, bien qu'ils n'eussent pas deux ans de résidence dans le pays au moment de leur demande. Cette dérogation peut dorénavant être utilisée pour les ressortissants d'autres pays, le ministère des Affaires sociales laissant une plus grande discrétion aux travailleurs sociaux dans l'évaluation des dossiers.

<sup>684</sup> Cette allocation équivaut à un revenu minimum d'insertion et s'élevait en janvier 2006 à 165,80 € par semaine.

<sup>685</sup> Environ 150 € mensuels par enfant et, depuis l'annonce du budget 2006, un paiement supplémentaire de 1000 € annuels d'aide aux frais de garde des enfants. Conformément au règlement européenne EU 1408, en vigueur depuis 1971, ces allocations familiales sont payées aux parents même si leurs enfants ne les ont pas accompagné en Irlande, ce que ne savaient pas beaucoup d'entre eux avant qu'une controverse n'éclate en janvier 2006 entre le gouvernement et l'opposition au sujet du budget 2006. L'opposition accusait le gouvernement d'avoir mal calculé le coût réel de ce paiement supplémentaire en ne pas prenant en compte ce règlement européenne; le gouvernement répliqua en déclarant que le coût additionnel n'était pas très élevé et en accusant l'opposition de racisme.

l'éducation, le transport, ainsi que la culture et les loisirs<sup>686</sup>. Selon FÁS, plus d'un million de brochures et 50 000 DVD furent distribués pendant la campagne<sup>687</sup>. Dans ce cadre, les ressortissants de ces pays qui étaient déjà en Irlande bénéficiaient d'un service d'interprétariat dans les agences de FÁS. En plus des campagnes d'information de l'État, des associations publièrent des brochures en plusieurs langues pour aider les travailleurs étrangers dans leurs démarches et leur donner des renseignements qui pourraient leur éviter de se trouver en difficulté<sup>688</sup>. Le Bosnian Community Development Project élargit son mandat en proposant, en collaboration avec des associations polonaise et lituanienne, un nouveau projet de centre d'aide aux travailleurs immigrés des nouveaux pays membres de l'UE<sup>689</sup>.

La RIA, principalement chargée des demandeurs d'asile et des réfugiés, doit, depuis l'élargissement de l'UE en mai 2004, venir en aide aux ressortissants des douze nouveaux pays membres de l'UE qui se retrouvent en difficulté et n'ayant pas accès aux aides sociales, en leur proposant un rapatriement volontaire aux frais de l'agence. L'État finança le rapatriement de près de 650 ressortissants des pays d'Europe de l'Est et d'Europe Centrale se retrouvant sans emploi et sans logement en 2006, 538 en 2007 et 757 en 2008<sup>690</sup>. Lorsqu'en 2008 le nombre de travailleurs étrangers au chômage ayant déjà travaillé et donc en droit de percevoir des allocations de chômage atteignit 16% du total des sans emploi, Leo Varadkar, député du parti Fine Gael (parti d'opposition à l'époque) souleva une controverse en proposant de donner un paiement unique de trois à six mois de salaire aux chômeurs étrangers qui accepteraient de repartir dans leur pays. Cette proposition, qui reçut une couverture médiatique importante à l'époque, était digne d'un parti d'extrême droite selon un des députés

<sup>686</sup> Brochure et DVD reçus de FÁS en janvier 2006. L'information contenue dans la brochure est disponible en 16 langues sur le site de FÁS à [www.fas.ie/en/pubdocs/Know\\_Before\\_you\\_go/english/home.html](http://www.fas.ie/en/pubdocs/Know_Before_you_go/english/home.html) (consulté le 10 juin 2011). Les informations en ligne en 2011, dont la dernière mises à jour remonte au 1<sup>er</sup> juin 2007, décrivent l'économie irlandaise comme étant en plein essor...

<sup>687</sup> FÁS, « News on the portal : Know before you go » (non daté), disponible sur le site d'EURES – le Portail européen sur la mobilité de l'emploi <http://ec.europa.eu/eures/main.jsp?lang=en&catId=9201&myCatId=9201&parentId=20&acro=news&function=newsOnPortal> (consulté le 10 juin 2011).

<sup>688</sup> Le Centre irlandais des droits des immigrants (MRCI) publia en janvier 2006 un livret intitulé *Know Your Rights – Information for Migrant Workers in Ireland* et le traduisit en plusieurs langues. En mars 2006, l'association des sans-emploi, Irish National Organisation of the Unemployed (INO), publia également des traductions en six langues de ses pamphlets d'information sur les droits des sans-emploi et l'accès aux aides sociales. En 2006 également, Threshold, une association d'aide au logement, publia un livret intitulé *A Guide to Renting* qui fut traduit en russe, polonais et mandarin. Il avait pour objectif d'informer les immigrants sur le logement en Irlande, les droits et les devoirs des locataires et des propriétaires, comment gérer des problèmes entre locataire et propriétaire, etc.

<sup>689</sup> Source : entretien avec le directeur du Bosnian Community Development Project, le 15 mars 2006. Comme nous avons mentionnés plus haut, le BCDP ferma ses portes en 2010 ayant perdu son financement après les coupes budgétaires du gouvernement.

<sup>690</sup> Chiffres de la Reception and Integration Agency, disponible sur [www.ria.gov.ie/en/RIA/Pages/AC12](http://www.ria.gov.ie/en/RIA/Pages/AC12) (consulté le 10 juin 2011).

de la majorité<sup>691</sup>. La ministre des Affaires sociales et familiales accusa Varadkar de racisme<sup>692</sup>. Sa proposition vint à un moment où les médias parlaient de la récession et de la montée du chômage dans la population en général, et dans la population immigrée en particulier, ainsi que d'accusations de fraudes aux prestations sociales perpétrées par des étrangers<sup>693</sup> et elle risquait, selon certains<sup>694</sup>, de contribuer à une certaine hostilité envers les immigrants<sup>695</sup>.

### 3.4.2 Les problèmes linguistiques

Selon l'Article 19-11 de la Charte Sociale Européenne<sup>696</sup>, dont l'Irlande est signataire, l'État doit « favoriser et faciliter l'enseignement de sa langue nationale (ou s'il y en a plusieurs, de l'une d'entre elles) aux travailleurs migrants et aux membres de leurs familles ». La Commission européenne souligne également l'importance de la langue comme facteur d'intégration des travailleurs étrangers<sup>697</sup>. Cependant, aucune politique détaillée d'enseignement de l'anglais ne fut mise en place en Irlande pour ces travailleurs étrangers. Des formations furent proposées à l'initiative des syndicats (cours proposés à ses membres par SIPTU), de certains employeurs (cours dans les hôpitaux en collaboration avec SIPTU) ou des associations, mais le nombre de places était très limité, et la plupart des cours n'existaient qu'à Dublin. En janvier 2006, un rapport publié par l'Association irlandaise de l'enseignement professionnel (IVEA)<sup>698</sup>, organisme d'État qui chapeaute les 33 comités chargés de l'enseignement et de la formation professionnels, préconisait la mise en place d'une politique au sein même du système éducatif de l'État pour répondre aux besoins linguistiques des travailleurs étrangers et de leurs conjoints, les enfants apprenant l'anglais

<sup>691</sup> « Foreign jobless 'paid to go' call », *BBC News*, 4 septembre 2008.

<sup>692</sup> Aine Kerr, « Fine Gael dole proposal racist, says Hanafin », *Irish Independent*, 10 septembre 2008. Varadkar, né à Dublin d'un père indien, est depuis mars 2011 ministre des Transports, du tourisme et des sports.

<sup>693</sup> Par exemple Mark Hennessy, « False claims by foreign nationals focus of survey », *Irish Times*, 13 mars 2008.

<sup>694</sup> Par exemple le directeur de FÁS, Rody Molloy : « I would be very nervous about doing anything that should in any way suggest that foreign nationals were not welcome in Ireland ». Cité dans Mark Hennessy, « TD suggests lump sum for jobless foreigners », *Irish Times*, 5 septembre 2008.

<sup>695</sup> À ce sujet, voir Migrants Rights Centre Ireland, *Racism and Migrant Workers in Ireland*, Dublin, MRCI, 2010, p. 4.

<sup>696</sup> La première Charte Sociale Européenne du Conseil de l'Europe datait de 1961 et fut ratifiée par l'Irlande en 1964. Une version révisée en 1996 fut signée et ratifiée par l'Irlande en 2000. Source : Irish Human Rights Commission/NCCRI, *Safeguarding the Rights of Migrant Workers and their Families (A review of EU and International Standards: policy implications for Ireland)*, Dublin, IHRC/NCCRI, 2004, p. 18.

<sup>697</sup> *Programme commun pour l'intégration des ressortissants de pays tiers*, communication de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> septembre 2005. Disponible sur <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l14502.htm> (consulté le 30 avril 2008).

<sup>698</sup> Irish Vocational Education Association (IVEA).

dans leurs écoles. Selon les recommandations de ce rapport, les cours d'anglais devraient comprendre des éléments d'introduction à la société irlandaise, ainsi qu'au droit du travail<sup>699</sup>. Cependant, aucune mesure ne fut adoptée. Depuis 2007 et la montée du chômage, des mesures pour faciliter l'intégration des travailleurs étrangers, dont l'apprentissage de l'anglais, ne semblent pas être une priorité, le pays n'ayant plus le même besoin de les retenir dans le pays.

### 3.5 L'accueil des étudiants étrangers

En général, les étudiants étrangers arrivant en Irlande sont pris en charge par l'établissement dans lequel ils vont poursuivre leurs études, et cette prise en charge varie d'un établissement à l'autre. Dans l'enseignement supérieur, la plupart des universités, instituts technologiques et autres écoles ont un Bureau international qui s'occupe à la fois de la communication avec les étudiants avant leur arrivée en Irlande (renseignement sur l'inscription, sur l'obtention d'un visa, etc.) et de leur suivi une fois sur place<sup>700</sup>. Certains aident les étudiants à trouver un logement, d'autres leur donnent des conseils en la matière. Ils organisent des journées, voire des semaines d'introduction à la vie universitaire au début de l'année. Certains établissements assurent un suivi pendant l'année universitaire en invitant les étudiants à des séminaires sur des questions liées directement à leurs études (comment rédiger des travaux universitaires, la préparation des examens, etc.) ou sur des sujets socioculturels sur l'Irlande, et en organisant des sorties. Mais dans l'ensemble, la plupart de ces étudiants s'intègrent dans la masse et ne sollicitent pas outre mesure le Bureau international, qui veille également à ce que l'établissement dans son ensemble prenne conscience des besoins spécifiques des étudiants étrangers<sup>701</sup>.

Quant aux écoles de langue accueillant des étudiants étrangers, la prise en charge varie d'une école à l'autre, et parfois même d'un étudiant à l'autre, selon la durée de son séjour et les cours suivis. Le prix des cours comprend parfois l'hébergement, le plus souvent chez l'habitant. Certaines écoles, conscientes de l'argument de vente que représentait l'autorisation de travailler à temps partiel (pour tous les étudiants jusqu'en 2005), aidaient leurs étudiants à

---

<sup>699</sup> Irish Vocational Education Association, *Pilot Framework for Educational Provision in the Vocational Education Sector for Migrant Workers with English Language Needs*, Dublin, IVEA, 2005, p. 43.

<sup>700</sup> Ces informations viennent d'entretiens avec les bureaux internationaux de deux universités, Dublin City University (Claire Bohan, interviewée le 9 mars 2006) et University College Cork (Marita Foster, interviewée le 10 mars 2006). Elles collaboraient toutes les deux avec leurs homologues dans les autres universités et dirent qu'à quelques détails près, tous les établissements avaient le même fonctionnement.

<sup>701</sup> Par exemple, plusieurs établissements ont maintenant des salles de prière pour les musulmans.

trouver du travail. Au moins une école proposait même un service d'emploi à ses étudiants, distribuant des prospectus dans les boîtes aux lettres proposant les services de ses étudiants pour du travail de ménage<sup>702</sup>.

Aucun programme d'accueil n'existe au niveau national pour les étudiants étrangers. Le ministre de l'Éducation annonça en novembre 2004 la création d'Education Ireland, une structure nationale pour la coordination des activités de l'enseignement secondaire et supérieur et des écoles de langues, ayant pour objectif d'élaborer une politique nationale pour faire face à la concurrence internationale dans un secteur considéré comme une source de revenus importante pour le pays. Dans les documents publiés depuis quelques années sur le sujet, le langage utilisé est surtout un langage de marketing et l'éducation est présentée comme un produit à vendre à l'étranger<sup>703</sup>. L'accueil des étudiants améliore l'image de marque du 'produit', d'où la nécessité, selon les établissements, d'élaborer une politique nationale par le biais d'Education Ireland<sup>704</sup>.

Une des conditions d'accueil imposées par les autorités irlandaises pour attribuer un visa d'étudiant à un ressortissant d'un pays tiers est qu'il soit indépendant financièrement pendant son séjour en Irlande. Ainsi un étudiant qui vient en Irlande accompagné de son enfant n'a pas le droit de l'inscrire dans une école primaire ou secondaire publique puisque ceci serait une violation de cette condition. En 2007, lorsqu'une étudiante américaine se vit refuser le renouvellement de son titre de séjour parce que son enfant était inscrit à l'école publique, son cas fit l'objet d'une couverture médiatique considérable<sup>705</sup>. Le Conseil irlandais des immigrants demanda à ce que les autorités appliquent les mêmes règles qu'au Royaume-

---

<sup>702</sup> Prospectus d'Europa Plus Recruitment and Language Specialists, reçu dans notre boîte aux lettres à Dublin en janvier 2005, dont voici un extrait : « We invite you to employ our housekeepers for domestic and industrial cleaning. All our cleaners are studying in our English language school and got a three-day professional cleaning course [...] We have a pool of standby cleaners to assist when another cleaner is absent. References and police clearance apply. ».

<sup>703</sup> Voir par exemple Higher Education Authority, *Provision of Undergraduate and Taught Postgraduate Education to Overseas Students in Ireland*, Dublin, HEA, 2003 et International Education Board Ireland, *International Students in Higher Education*, Dublin, International Education Board Ireland, 2005. L'on parle d'image de marque, de parts de marché etc., mais pas trop de la politique d'accueil ou d'intégration des étudiants.

<sup>704</sup> « Practitioners will be aware that there remains no overarching policy or vision to guide the development and growth of international education. While a policy has been launched, its lack of implementation has allowed a vacuum to develop which is leading to fragmentation within the sector, the perception of which could send negative signals to our markets. » International Education Board Ireland, op.cit., p. 60.

<sup>705</sup> Voir par exemple « Foreign student faces deportation over son's education », reportage radio de RTE News at One, 17 décembre 2007 ; Tim Healy & Brian McDonald, « Mum fights son's deportation », *Irish Independent*, 18 décembre 2007 ; Ruadhán Mac Cormaic, « Row over schooling of boy (4) may go to court », *Irish Times*, 17 décembre 2007. Le ministère de la Justice renouvela à titre exceptionnel le visa de cette étudiante juste avant l'ouverture de l'audience devant la Cour d'appel, the High Court. Ruadhán Mac Cormaic, « US student with child in school to get visa », *Irish Times*, 20 décembre 2007.

Uni, à savoir que les enfants des étudiants étrangers soient autorisés à suivre leur scolarité dans le système éducatif public pendant la période des études de leurs parents, à condition qu'ils quittent le pays une fois les études des parents terminées. Cependant, le ministère de la Justice insista sur le fait qu'il n'y aurait aucun changement dans le règlement<sup>706</sup>.

### 3.6 Conclusion

L'accueil des immigrants varie beaucoup d'une catégorie de personnes à une autre, voire même au sein de chaque catégorie. Ainsi, certains demandeurs d'asile sont logés dans des appartements ou des maisons, tandis que d'autres sont dans des centres d'accueil ; ceux qui étaient en Irlande avant juillet 1999 avaient le droit de travailler, les autres non. Parmi les travailleurs étrangers, il existe également toute une stratification des droits selon que l'on est ressortissant de l'EEE, ou ressortissant d'un pays tiers détenteur d'un visa de travail ou bien d'un permis de travail. Ces droits concernent l'accès au marché du travail, aux aides sociales, à l'éducation et à la formation<sup>707</sup>, ainsi que le droit au regroupement familial, tous des facteurs importants d'intégration. Parfois l'attribution de ces droits se fit par défaut, alors que dans d'autres cas elle fut le résultat d'une politique gouvernementale.

Le gouvernement fut souvent accusé de manquer de politique cohérente ou de stratégie à moyen ou à long terme au sujet de l'immigration et de l'intégration. Un rapport interministériel sur l'intégration des réfugiés, publié en février 2000, reconnaissait qu'il y avait à l'époque une absence de cohérence de la part de l'État :

En l'absence d'une politique coordonnée au niveau national pour l'intégration de tous les réfugiés, les mesures prises par l'État pour faciliter l'intégration étaient fragmentées et sans coordination, et eurent un impact limité. [...] Le gouvernement doit s'engager à assurer l'intégration et ceci doit faire partie intégrante de sa politique<sup>708</sup>.

Ce rapport traitait certes de la question plus vaste de l'intégration, mais il est évident que l'accueil initial a une influence très importante sur l'intégration, à la fois parce qu'il peut y

---

<sup>706</sup> Corona Joyce, *Annual Policy Report on Migration and Asylum 2007: Ireland*, Dublin, ESRI/European Migration Network, 2008, p. 19.

<sup>707</sup> La différence se ressent particulièrement au niveau de l'accès à l'enseignement supérieur. Comme pour les Irlandais, l'inscription pour des ressortissants de l'UE et leurs enfants est généralement gratuite. Les ressortissants d'autres pays, quant à eux, paient des frais d'inscription très élevés, même ceux qui vivent, travaillent et paient leurs impôts en Irlande depuis longtemps.

<sup>708</sup> « In the absence of a co-ordinated national policy on integration for all refugees, the measures taken by the State to facilitate integration have been fragmented and lacking in co-ordination and have had limited impact. [...] The Government's commitment to integration must be clearly grounded in Government policy. ». Interdepartmental Working Group on the Integration of Refugees in Ireland, *Integration, a two-way process*. Dublin, Stationery Office, 2000, p. 20.



contribuer ou la retarder et parce qu'il influence en quelque sorte la façon dont sont perçus les immigrants dans la société qui les reçoit. Le rapport interministériel de 2000 s'intéressait surtout aux réfugiés, à une époque où l'on se préoccupait peu de la question de l'accueil des travailleurs étrangers. Mais en 2003, un rapport sur l'immigration des travailleurs jugeait qu'il n'y avait pas, là non plus, de politique d'immigration et d'intégration cohérente, que ce soit du point de vue législatif ou social, et que les mesures prises dans ce domaine étaient pour la plupart « ad hoc et au coup par coup »<sup>709</sup>. La priorité du gouvernement, d'après ce rapport, était de répondre aux besoins de main d'œuvre de l'économie, sans trop s'occuper des droits et des besoins des immigrants et de leurs familles ; ils n'étaient pas accueillis correctement et étaient parfois exposés à l'exploitation.

Parmi les dix principes de base communs sur l'intégration adoptés par tous les pays membres de l'UE, le sixième prône « l'accès aux institutions et aux biens et services publics et privés sur un pied d'égalité avec les ressortissants nationaux et d'une manière non discriminatoire » et pose clairement l'argument contre l'inégalité de traitement :

Toute incertitude ou tout traitement discriminatoire engendre le non-respect des règles et peut marginaliser les immigrants et leurs familles, sur le plan tant social qu'économique. Les conséquences néfastes de cette marginalisation se perpétuent d'une génération à l'autre. Les restrictions imposées aux droits et aux privilèges des non-ressortissants devraient être transparentes et décidées seulement après examen de leurs répercussions dans le domaine de l'intégration, notamment en ce qui concerne les descendants des immigrants<sup>710</sup>.

Comme nous avons pu le voir dans ce chapitre, beaucoup de mesures concernant les conditions d'accueil des immigrants en Irlande manquaient (et manquent encore) de transparence, et contrairement à ce que propose le sixième principe de base cité plus haut, les répercussions de certaines d'entre elles sur l'intégration des personnes concernées ou de leurs descendants ne furent pas examinées avant leur introduction.

De nombreux rapports et communiqués, provenant non seulement des associations et des ONG<sup>711</sup>, mais également d'organismes d'État et d'organisations internationales demandent à l'État de reconnaître que l'immigration fait maintenant partie intégrante de la réalité économique et sociale du pays, et que les conditions d'accueil des immigrants doivent

<sup>709</sup> « There is no coherent legislative or social policy on immigration, and any provisions in this area have been ad hoc and piecemeal ». Piaras Mac Éinrí, *Labour Migration to Ireland*, Dublin, Immigrant Council of Ireland, 2003, p. vii.

<sup>710</sup> Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de Presse : 2618<sup>ème</sup> session du Conseil, Justice et affaires intérieures*, Bruxelles, Conseil de l'Union européenne le 19 novembre 2004, p. 22. Disponible sur [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/jha/82871.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/82871.pdf) (consulté le 5 mai 2011).

<sup>711</sup> Voir notamment les nombreux rapports de l'Immigrant Council of Ireland et du Migrant Rights Centre Ireland.

dorénavant refléter cette réalité. En 2006, un rapport publié par le NESC, organisme dont le rôle est d'analyser la situation économique et sociale de l'Irlande puis de faire des recommandations au gouvernement, estime que jusque là, il était difficile de voir si les autorités considéraient l'immigration comme un phénomène temporaire ou non ; souhaitaient-elles que les immigrants rentrent dans leur pays d'origine après une certaine période en Irlande, ou bien considéraient-elles que l'immigration faisait partie d'une stratégie économique et sociale à long terme, où les immigrants allaient s'installer et s'intégrer dans la société irlandaise<sup>712</sup>. Selon les auteurs du rapport, il fallait se rendre à l'évidence : l'immigration était en train de devenir un phénomène durable et il était donc essentiel d'aborder la question de l'intégration de façon claire et cohérente. Pour ce faire, toujours selon le NESC, il était nécessaire de changer la manière dont sont perçus les immigrants :

En fin de compte, pour que l'intégration réussisse, les migrants devront être perçus comme des atouts potentiels et non plus comme cibles des œuvres caritatives ou des aides temporaires pour faciliter les réajustements du marché du travail<sup>713</sup>.

La perception des immigrants comme entités économiques temporaires est renforcée par la politique d'immigration mise en place depuis une décennie, et comme le souligne un rapport du Conseil irlandais des immigrants, cette perception est « hautement problématique »<sup>714</sup>, puisqu'elle ne prend pas en compte la réalité de l'immigration et ne facilite pas le processus d'intégration. Elle n'inclut pas non plus les autres immigrants – les demandeurs d'asile et les réfugiés, les étudiants, les enfants et autres membres de la famille. Beaucoup d'étudiants repartent une fois leurs études terminées, certains demandeurs d'asile sont déboutés et doivent quitter le pays, de nombreux travailleurs étrangers cherchent du travail dans d'autres pays moins touchés par la crise économique et le chômage qui en résulte, mais un nombre considérable d'immigrants reste en Irlande. Une politique claire et cohérente est donc essentielle pour faciliter l'intégration de ces personnes et pour que la diversité qu'ils apportent soit perçue comme une richesse.

---

<sup>712</sup> National Economic and Social Council, *Managing Migration in Ireland: A Social and Economic Analysis*. Dublin, NESC, 2006, p. xix.

<sup>713</sup> « Ultimately for integration to succeed, migrants will have to be seen as potential assets and not as charitable works or temporary aids to facilitate labour adjustment ». Ibid, p. xx.

<sup>714</sup> « The implications of an understanding of migration as temporary and of migrants as solely economic actors are highly problematic ». Alice Feldman et al, *Getting On: From Migration to Integration: Chinese, Indian, Lithuanian and Nigerian Migrants' Experiences in Ireland*, Dublin, Immigrant Council of Ireland, 2008, p. 20.



## **CHAPITRE 4**

### **L'ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION CONCERNANT L'IMMIGRATION ET L'INTÉGRATION**

#### **4.0 Introduction**

Jusqu'au milieu des années 1990, l'Irlande, comme nous l'avons vu, était un pays d'émigration. Les lois régissant l'entrée et le séjour des étrangers et les questions de l'accès à la nationalité et de l'inclusion économique et sociale des étrangers n'étaient pas prioritaires dans un tel contexte. Mais la croissance exceptionnelle entre 1995 et 2008 apporta un flux important et soutenu d'immigrants, et l'Irlande se précipita pour redéfinir ses lois sur la nationalité et délimiter les droits des demandeurs d'asile, des immigrants économiques et de leurs familles d'entrer et s'installer dans le pays.

Entre 1996 et 2003, la législation sur l'immigration reflétait le défi auquel les autorités faisaient face quand le nombre de demandeurs d'asile augmentait, ainsi que leur désir de réguler ce flux. Elle fera l'objet de la première partie de ce chapitre.

Suite à l'arrivée et à l'installation de ces étrangers, la question de l'accès à la nationalité se posa. Le droit du sol fut remis en cause et suite à un référendum à ce sujet, la législation fut amendée, comme nous le verrons dans la deuxième partie du chapitre.

Dès le début des années 2000, et notamment à partir de 2004, année de l'élargissement de l'Union européenne, le pays vit arriver un nombre très important de travailleurs étrangers. Ceci conduisit à une série de mesures législatives ouvrant la voie à une gestion de la migration économique. La troisième partie analysera la mise en place d'une législation portant sur l'immigration dans son ensemble et sur l'intégration.

Parallèlement à tous ces changements, plusieurs lois furent votées pour protéger les minorités ethniques, raciales et religieuses contre la discrimination au travail et dans l'accès aux services. Elles feront l'objet de notre quatrième partie.

Nous tenterons d'établir dans quelle mesure la question de l'intégration des immigrants figurait dans les différentes lois et dans les débats qu'elles suscitèrent, que ce soit pour le gouvernement de l'époque ou pour les autres partis politiques et la société civile.

## 4.1 Durcissement de la législation relative à la demande d'asile

### 4.1.1 Absence d'un cadre législatif jusqu'en 1996

Quand le gouvernement signa la Convention de Genève en 1956<sup>715</sup>, il décida de mettre en application les termes et conditions de la Convention sur une base administrative plutôt que législative, vu le nombre peu important de réfugiés en Irlande à l'époque. L'entrée en Irlande des étrangers était encore réglementée par la Loi relative aux étrangers<sup>716</sup> de 1935 et des arrêtés ministériels adoptés après cette loi<sup>717</sup>, qui donnaient au ministre de la Justice et aux services de l'immigration<sup>718</sup> d'importants pouvoirs concernant le refus d'entrée et l'expulsion des étrangers. En 1985, afin de vérifier si l'Irlande respectait ses obligations internationales, le Haut Commissaire des Nations unies pour les Réfugiés (HCR) demanda aux autorités irlandaises de lui communiquer la procédure des demandes d'asile suivie en Irlande. Le ministère de la Justice écrivit au représentant londonien du HCR, expliquant en dix points la procédure du traitement des demandes d'asile adoptée par les autorités irlandaises. En l'absence de toute loi à ce sujet, cette lettre, appelée « la lettre Von Arnim », du nom de son destinataire, fut considérée, entre 1985 et 1997, comme un document engageant la responsabilité légale de l'État<sup>719</sup>.

Avec la montée en flèche du nombre de demandeurs d'asile dans les années 1990, il devint évident qu'il fallait combler les lacunes en matière de structures législatives pour traiter les demandes d'asile. Des organisations de défense des droits de l'homme protestaient contre le fait que la politique de l'État en la matière était basée sur une loi vieille de soixante ans et sur une lettre ministérielle. Elles firent pression sur le gouvernement pour qu'il mît sur pied une législation claire et structurée dans ce domaine<sup>720</sup>.

<sup>715</sup> La Convention date de 1951, mais l'Irlande n'ayant adhéré aux Nations unies que le 14 décembre 1955, elle la signa en 1956.

<sup>716</sup> *Aliens Act 1935*.

<sup>717</sup> Notamment le *Aliens Order* de 1946.

<sup>718</sup> Les fonctionnaires des services de l'immigration, *immigration officers*, contrôlent les arrivées dans les aéroports et les ports. Ils dépendent du ministère de la Justice.

<sup>719</sup> Jugement de la Cour suprême de l'affaire *Minister for Justice, Equality and Law Reform & the Refugee Appeals Commissioner v. U.*, 28 février 2002, p. 2. Disponible sur : [www.unhcr.org/refworld/pdfid/45f54a512.pdf](http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/45f54a512.pdf) (consulté le 15 juillet 2011).

<sup>720</sup> Tanya Ward, « The Legal Conditions of Refugees in Ireland », Cork, Migration Studies Unit UCC, 1999. Disponible sur : [http://migration.ucc.ie/immigration/legal\\_commentary.htm](http://migration.ucc.ie/immigration/legal_commentary.htm) (consulté le 20 août 2010).

#### 4.1.2 La Loi relative aux réfugiés de 1996 et la lenteur de sa mise en oeuvre

L'objectif de la Loi relative aux réfugiés<sup>721</sup>, adoptée en 1996, était d'incorporer pour la première fois dans la législation irlandaise les obligations de l'État en tant que signataire de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et le Protocole de New York de 1967<sup>722</sup>. Cette loi élargit la définition de ce que constituait un réfugié, en incluant parmi les personnes ayant besoin de protection des individus persécutés en raison de leur sexe, leur orientation sexuelle ou leur adhésion à un syndicat<sup>723</sup>. Le principe de 'non refoulement'<sup>724</sup> fut entériné pour la première fois dans la loi<sup>725</sup>. Aux termes de cette loi fut créée une nouvelle agence, le Bureau du Commissaire des demandes d'asile (ORAC)<sup>726</sup>, chargé d'examiner les dossiers de demandes d'asile<sup>727</sup>, ainsi qu'une structure indépendante d'appel en cas de refus, le Conseil d'appel des réfugiés<sup>728</sup>. La loi octroya aux personnes qui se verraient accorder le statut de réfugié les mêmes droits que ceux dont bénéficient les citoyens irlandais<sup>729</sup>. Ces éléments de la législation furent accueillis favorablement par ceux qui travaillaient dans ce domaine. Comme le déclara la professeure en droit Rosemary Byrne : « [d]ans une Europe de plus en plus restrictive, certaines de ses dispositions en font l'un des modèles les plus progressistes de législation sur les réfugiés de la région »<sup>730</sup>.

Cependant, d'autres mesures inclues dans la loi suscitèrent des critiques, parmi lesquelles la notion de demande d'asile « manifestement infondée » (« manifestly unfounded »)<sup>731</sup>. Cette notion a pour but de traiter par le biais d'une procédure accélérée les

---

<sup>721</sup> *Refugee Act 1996*.

<sup>722</sup> « La Convention de 1951 ne s'applique qu'aux personnes ayant fui leur pays à la suite d'événements survenus avant le 1<sup>er</sup> janvier 1951. Or la constitution du bloc communiste entraîne de nombreux mouvements de populations. En 1967 est donc élaboré un nouveau texte, le Protocole relatif au statut des réfugiés, qui stipule que les États adhérents s'engagent à appliquer les dispositions de la Convention sans tenir compte de la date limite du 1<sup>er</sup> janvier 1951 ». Source : La Documentation française, « La Convention de 1951 et le Protocole de 1967 » [en ligne]. Disponible sur : [www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/refugies/convention1951.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/refugies/convention1951.shtml) (consulté le 1er juillet 2011).

<sup>723</sup> *Refugee Act 1996*, Article 1.

<sup>724</sup> Le 'non refoulement' est un principe de droit international universellement accepté selon lequel aucun État ne peut expulser un individu vers un pays dans lequel sa vie et sa liberté seraient menacées.

<sup>725</sup> *Refugee Act 1996*, Article 5.

<sup>726</sup> *Office of the Refugee Applications Commissioner (ORAC)*.

<sup>727</sup> *Refugee Act 1996*, Article 6.

<sup>728</sup> *Refugee Appeals Board. Refugee Act 1996*, Article 15.

<sup>729</sup> *Refugee Act 1996*, Article 3 (2).

<sup>730</sup> « In an increasingly restrictive Europe, some of its sections distinguish it as one of the most progressive models of refugee legislation in the region. » Rosemary Byrne, « On the Sliding Scales of Justice: the Status of Asylum-Seekers and Refugees in Ireland », p. 109, in Rosemary Byrne & William Duncan (éds.), *Developments in Discrimination Law in Ireland and Europe*, Irish Centre for European Law, Trinity College Dublin, 1997.

<sup>731</sup> *Refugee Act*, Article 12. Selon une résolution de l'Union européenne du 30 novembre 1992, une demande d'asile est considérée comme manifestement infondée « soit parce que la crainte d'être persécuté dans son propre pays est dénuée de fondement ou parce que le demandeur peut trouver une protection efficace dans une autre

dossiers des demandeurs d'asile ne remplissant clairement pas, selon les autorités, les conditions nécessaires pour être reconnus comme réfugiés. Or les critères employés pour décider si une demande est infondée sont discutables, selon certaines organisations<sup>732</sup>, notamment la notion de « pays sûr » – pays où l'on considère qu'il n'y a ni persécution ni atteintes aux droits de l'homme. En cherchant à gagner du temps et à limiter les demandes frauduleuses, selon elles, les autorités prennent souvent des décisions erronées et injustes<sup>733</sup> et risquent de renvoyer des personnes vulnérables dans des pays où elles seront persécutées ou torturées.

La plupart des articles de cette loi ne furent jamais appliqués par le gouvernement qui l'introduisit<sup>734</sup>, sous prétexte qu'entre le moment où la loi fut conçue et le moment où elle fut votée, le nombre croissant de demandeurs d'asile avait modifié les données politiques et administratives. Le gouvernement décida d'essayer de limiter ce flux autrement que par l'introduction de la loi nouvellement votée : le tout dernier jour de son mandat en tant que ministre de la Justice, Nora Owen adopta un arrêté permettant à la police de l'immigration d'arrêter et de refouler des personnes arrivant de Grande-Bretagne ou d'Irlande du Nord<sup>735</sup>, et ceci en dépit des accords de libre mouvement entre l'Irlande et le Royaume-Uni<sup>736</sup>. Elle écrivit le même jour une nouvelle lettre<sup>737</sup> à la représentante du HCR à Londres, déclarant que cette nouvelle procédure remplaçait celle décrite dans la lettre ministérielle de 1985<sup>738</sup>. Ainsi, on revint à une situation où la politique d'asile n'était pas régie par la législation, mais par une simple lettre ministérielle. L'action de la ministre fut sévèrement critiquée par le Conseil irlandais pour les réfugiés, qui considéra qu'elle allait à l'encontre de l'obligation, en droit

---

partie de son pays, soit parce que la demande constitue une fraude délibérée ou est abusive (fausse identité, faux documents, fausses déclarations, demande dans un autre pays sous une identité différente, prévention d'une expulsion imminente...). Source : « Résolution du 30 novembre 1992 sur les demandes d'asile manifestement infondées ». Disponible sur : [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/133102\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/133102_fr.htm) (consulté le 15 juillet 2011).

<sup>732</sup> Par exemple Irish Refugee Council, « Fact Sheet on Asylum Procedures », *European Law in Context Information Note No.1*, avril 2002 ; Amnesty International, *Europe : Harmonization of Asylum Policy*. Bruxelles, Amnesty International EC Project, 1992.

<sup>733</sup> Voir les études de cas publiées dans Siobhán Mullally, *Manifestly Unjust: A Report on the Fairness and Sustainability of Accelerated Procedures for Asylum Determinations*. Dublin, Irish Refugee Council, 2001, p. 105-109.

<sup>734</sup> La coalition du Fine Gael, du parti Travailleiste et du parti Democratic Left était au pouvoir entre 1994 et 1997.

<sup>735</sup> Il s'agit du *Aliens (Amendment) (No.3) Order* du 25 juin 1997.

<sup>736</sup> Le *Common Travel Area*.

<sup>737</sup> Connue sous le nom *Hope Hanlon Letter 1* (du nom de sa destinataire).

<sup>738</sup> Adrienne Collins, « Is Ireland Meeting its International Obligations towards Refugees? » in *Trócaire Development Review*. Dublin, Trócaire, 1997, p. 106.

international, d'accorder une protection aux demandeurs d'asile lorsqu'ils arrivent à la frontière d'un pays.

Il semblerait qu'en introduisant cette nouvelle mesure, l'ancienne ministre de la Justice a effectivement ignoré les dispositions de la Loi relative aux réfugiés de 1996 garantissant cette protection. Une telle décision semble ébranler le processus démocratique tel qu'il fut exprimé par le parlement à travers le vote de la Loi relative aux réfugiés de 1996, et l'intention déclarée de deux gouvernements précédents<sup>739</sup>.

Des policiers en civil, peu ou pas formés en la matière, faisaient des contrôles au faciès dans les ports, les aéroports, les gares routières et ferroviaires, générant parfois des tensions<sup>740</sup>. Cette nouvelle mesure brouillait la distinction entre asile et illégalité, risquant de donner au public l'impression que tous les demandeurs d'asile étaient impliqués dans des activités illégales.

Le gouvernement du Fianna Fáil et des Progressive Democrats, qui arriva au pouvoir en juin 1997, fit preuve de la même pensée restrictive que son prédécesseur, bien que ces partis eussent voté, eux aussi, en faveur de la Loi relative aux réfugiés en 1996. Le nouveau ministre de la Justice, John O'Donoghue, annonça le 29 août 1997 qu'il n'allait mettre en œuvre par ordonnance que certains articles de la loi, dont l'article 22 concernant la Convention de Dublin, une décision de l'Union européenne selon laquelle un demandeur d'asile ne peut déposer sa demande que dans le premier pays d'arrivée de l'UE<sup>741</sup>. Cette convention est favorable à l'Irlande parce que la plupart des demandeurs d'asile transitent d'abord par d'autres pays de l'UE et peuvent donc y être renvoyés s'ils arrivent en Irlande. Avec cette ordonnance fut entérinée également la notion de « pays sûr »<sup>742</sup>. Plusieurs sources soulignèrent « l'ironie » d'une situation où, en matière d'asile, la seule partie de la loi de 1996 qui fut adoptée fut une convention destinée, dans le cas de l'Irlande, à faciliter l'éloignement des demandeurs d'asile plutôt qu'à identifier leur besoin de protection et à les accueillir<sup>743</sup>.

---

<sup>739</sup> « It appears that by putting this alternative measure in place, the former Minister for Justice has effectively ignored the provisions of the Refugee Act 1996 which provide for such safeguards. Such a decision would appear to undermine the democratic process as expressed by the Dáil and the Seanad through the passage of the Refugee Act 1996, and the stated intention of two previous governments. ». Communiqué de presse de l'*Irish Refugee Council*, 4 juillet 1997. Citée dans Collins, op.cit., p. 107.

<sup>740</sup> Ibid.

<sup>741</sup> Le *Dublin Convention (Implementation) Order 1997* entra en vigueur le 1er septembre 1997.

<sup>742</sup> Cette notion figure dans l'Article 3(5) de la Convention de Dublin.

<sup>743</sup> Irish Commission for Justice and Peace & Trócaire, *Refugees and Asylum Seekers: a Challenge to Solidarity*, Dublin, ICJP/Trócaire, 1997, p. 19 ; Deirdre Clancy, « Safeguarding Refugee Rights », in *Focus on Ireland and the Wider World*, Dublin, Comhlamh, 1997-1998, p. 7.



Quelques mois plus tard, en décembre 1997, une deuxième lettre du ministère au HCR<sup>744</sup> décrivit la procédure provisoire en place pour traiter les demandes d'asile dans l'attente de l'entrée en vigueur de la loi de 1996. Elle mit fin à la consultation formelle qui existait jusque là avec le HCR sur tous les dossiers de demande d'asile, accordant les pleins pouvoirs au ministère de la Justice pour les examiner. Elle introduisit également la procédure accélérée pour les demandes « manifestement infondées » et exclut toute possibilité d'appel pour une personne déboutée dans le cadre d'une telle procédure. Suite à des protestations de la part de plusieurs ONG, la procédure fut finalement modifiée pour accorder le droit d'appel à tous<sup>745</sup>.

#### 4.1.3 *Lois pour faciliter les expulsions et refuser l'entrée aux demandeurs d'asile*

En l'absence de changement législatif, cependant, il n'est pas étonnant que les procédures en place furent contestées devant les tribunaux. Le 22 janvier 1999, la Haute Cour<sup>746</sup> jugea que l'article 5 (1) (e) de la Loi relative aux étrangers de 1935, qui donnait le droit au ministre de la Justice d'ordonner des expulsions, était anti-constitutionnel<sup>747</sup>. Sans le droit d'expulser les candidats déboutés, toute la procédure d'asile se trouva compromise.

La réaction du gouvernement fut rapide. Il introduisit, le 3 février suivant, un projet de loi relative l'immigration, selon lequel le ministre de la Justice retrouvait les pleins pouvoirs pour décider des expulsions des étrangers. Aucun système d'appel n'était possible, mais les individus avaient quatorze jours pour contester leur arrêté d'expulsion. La nouvelle loi accrut les pouvoirs de la police en matière d'arrestation et de détention des étrangers. Le gouvernement profita également de l'occasion pour amender la Loi relative aux réfugiés en incorporant dans la législation la procédure accélérée pour les demandes « manifestement infondées ». Bien que le projet de loi s'intitulât « Projet de loi relative à l'immigration »<sup>748</sup>, le ministre, lors du débat parlementaire présentant celui-ci, reconnut qu'il s'agissait de mettre sur pied un système efficace d'expulsions :

<sup>744</sup> Cette lettre est connue sous le nom *Hope Hanlan letter 2*.

<sup>745</sup> Cette modification fit l'objet d'une troisième lettre au HCR (*Hope Hanlan letter 3*), envoyée en mars 1998. Mullally, op.cit., p. 21.

<sup>746</sup> La *High Court* a le pouvoir de contrôle de constitutionnalité.

<sup>747</sup> *Laurentiu v. Minister for Justice, Equality and Law Reform and Another* [1999] 4 IR 26. Cette décision fut confirmée par la Cour Suprême en mai 1999. Selon la décision de ces deux tribunaux, les pouvoirs législatifs délégués au ministre de la Justice par la loi de 1935 et par les ordonnances qui s'ensuivirent étaient excessifs.

<sup>748</sup> *Immigration Bill 1999*.

[Ce projet de loi] est une mesure progressive conçue pour déterminer, dans des termes clairs et non ambigus, qui est susceptible d'être expulsé, les principes et les pratiques que nous devons respecter dans chaque cas avant qu'un arrêté d'expulsion puisse être pris et un ensemble de procédures donnant à la personne passible d'expulsion la possibilité de contester cette décision<sup>749</sup>.

Un député de l'opposition remarqua pendant le débat qu'il serait plus honnête de l'appeler le projet de loi relative aux expulsions<sup>750</sup>. Selon un autre député, avant de proposer un projet de loi, il aurait fallu écrire et publier un document exposant les grandes lignes de la politique gouvernementale sur l'immigration, puisqu'elle semblait inexistante<sup>751</sup>. Le député Michael D. Higgins déclara :

C'est vraiment tragique que nous soyons en train d'examiner une loi dont le véritable objectif est la gestion des expulsions, plutôt que de discuter les principes d'une politique sur les réfugiés ou les immigrants. Ce qu'on est en train de faire à la Loi relative aux réfugiés de 1996 est, d'un point de vue constitutionnel, tout à fait scandaleux. Aucun gouvernement n'a le droit d'annoncer qu'une loi votée par le parlement n'entrera pas en vigueur, et pourtant c'est ce qui vient d'être dit [...] Il est dérisoire de dire que nous sommes le pays qui s'empresse de peaufiner les procédures d'expulsion mais s'avère incapable d'appliquer sa Loi relative aux réfugiés ou de donner les garanties nécessaires dans le cadre des accords internationaux quant à la sécurité de ceux qui demandent l'asile<sup>752</sup>.

Plusieurs amendements furent proposés par l'opposition, concernant notamment la protection des droits de l'homme, bafoués selon elle dans la loi. Elle fit référence aux conventions internationales que l'Irlande était censée respecter, telles que la Convention de Genève, la Convention européenne des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels,

<sup>749</sup> « [the Bill before us] is a progressive measure designed to set out in clear and unambiguous terms who is liable to be deported, the principles and practices that I and my officials must observe in each case before a deportation order can be made and a set of procedures that give an opportunity for the person liable to be deported to make representations ». Le ministre de la Justice, John O'Donoghue, lors du débat parlementaire du 9 février 1999. *Dáil Éireann Debate*, Vol. 500, No. 1, p. 21.

<sup>750</sup> « The title of the Bill is misleading. It is labelled the Immigration Bill 1999, but it has nothing to do with immigration. I regard immigration as denoting voluntary inward action but the Bill has little to do with that. It is concerned with deportations, excluding people from the country and keeping them out. The Bill should be entitled the Deportations Bill. » Déclaration du député Jim Higgins (Fine Gael), *ibid.*

<sup>751</sup> « An Immigration Bill is important, but it should be preceded by a policy document which outlines the Government's thinking on how immigration will impact on our society and can be enabled to have a positive impact. » Déclaration du député Proinnsias De Rossa (Democratic Left), le 10 février 1999. *Dáil Éireann Debate*, Vol. 500, No. 2, p. 23.

<sup>752</sup> « It is a great tragedy that we are considering legislation which is effectively the housekeeping of deportation rather than discussing the principles of a policy on refugees or migrants. What is happening to the Refugee Act, 1996, is little less than constitutionally outrageous. It is not open to any Government to announce that an Act passed by the Houses of the Oireachtas will not be implemented, yet this is what has been said.[...] How derisory is it to say that this is the country which rushed to get its deportation procedures right but could not implement its Refugee Act or give the guarantees it is required to give under international agreements as to the safety of those seeking asylum. » Déclaration du député Michael D. Higgins (Labour Party), le 10 février 1999, *ibid.*

inhumains ou dégradants. Ces amendements furent rejetés<sup>753</sup> et la loi fut votée le 24 février 1999.

En novembre de la même année, un nouveau projet de loi fut présenté au parlement pour freiner les flux de demandeurs d'asile. Selon la Loi relative au trafic des immigrants clandestins de 1999<sup>754</sup>, le fait d'organiser ou de faciliter l'entrée sur le territoire irlandais d'un immigrant clandestin ou d'une personne qui aurait l'intention de demander l'asile est un délit. Devant le parlement, le ministre expliqua la nécessité d'une telle loi : 85 % des demandes d'asile se faisaient non pas aux ports et aux aéroports, mais à l'intérieur du pays. « Il est difficile de ne pas arriver à la conclusion que des personnes peu scrupuleuses leur font traverser nos frontières d'une manière organisée et clandestine », déclara-t-il<sup>755</sup>. Le projet de loi fut critiqué par Amnesty International et le Conseil irlandais pour les réfugiés, parce qu'il ne faisait pas la distinction entre des trafiquants professionnels et des personnes de bonne foi qui aidaient les demandeurs d'asile à entrer dans un pays pour fuir la persécution. Selon eux, une telle loi condamnerait des personnes comme Oskar Schindler, qui sauva 1 200 Juifs de la mort dans les camps nazis<sup>756</sup>. Cómhlánh, une ONG irlandaise qui travaille dans le domaine de l'asile, remarqua que la loi faisait un amalgame entre les demandeurs d'asile et les immigrés clandestins, ce qui constituait une régression du point de vue des droits de l'homme, puisque demander l'asile n'était pas un crime. Certes, dit-elle, il était nécessaire de contrôler l'immigration, mais le fait de mettre l'accent sur le refus d'entrée ou l'expulsion des gens plutôt que sur leur protection et leur éventuelle intégration mettait en évidence l'attitude négative de l'État irlandais en matière d'asile politique et risquait d'alimenter l'hostilité du public envers les demandeurs d'asile<sup>757</sup>.

Le projet de loi proposa également un amendement à la Loi relative aux réfugiés de 1996 pour réduire de trois mois à quatorze jours le délai accordé pour contester la constitutionnalité d'un arrêté d'expulsion. L'avocat et membre du Tribunal d'appel des réfugiés, Peter Finlay, critiqua cette proposition devant le comité parlementaire de la Justice, l'égalité, la défense et les droits de la femme. Depuis 1981, dit-il, la jurisprudence irlandaise

<sup>753</sup> John Walsh, « European Asylum and Immigration Policy and Procedure: the Irish and Dutch examples », communication présentée lors d'un colloque au Royal Irish Academy, novembre 1999.

<sup>754</sup> *Illegal Immigrants (Trafficking) Bill 1999*.

<sup>755</sup> « It is difficult to avoid the conclusion that applicants are being smuggled across our borders in an organised, clandestine way by unscrupulous people ». Déclaration du ministre de la Justice, citée dans Nuala Haughey, « Crackdown on immigrant trafficking », *Irish Times*, 29 août 2000.

<sup>756</sup> Ibid. Cette référence à Schindler fut répétée lors du débat parlementaire du 24 novembre 1999 par le député Jim Higgins (Fine Gael). *Dáil Éireann Debates*, Vol. 511, No. 4, p. 764.

<sup>757</sup> Cómhlánh, cité dans John Walsh, op.cit..

était basée sur le principe selon lequel les citoyens étrangers bénéficiaient de la protection de la Constitution et d'un traitement égal devant les tribunaux, ce que cette nouvelle loi leur ôtait. Les concepts de citoyen, de personne, d'homme et d'être humain ne pouvaient être séparés, selon lui. Or cette loi, en limitant l'accès aux tribunaux, accordait, selon lui, des traitements différents selon l'origine ethnique<sup>758</sup>. Quelques mois auparavant, lors d'un débat public, il avait déjà exprimé son malaise face à ce qu'il percevait comme une politique sélective d'expulsions de la part du gouvernement. Il avait remarqué dans le cadre de son travail que des Chinois, des Sud-africains, des Roumains, des Thaïlandais et des Pakistanais se faisaient expulser, alors qu'il n'avait jamais vu d'Américains, d'Australiens, de Néo-zélandais ni de Canadiens traités de la même façon. « Je suis convaincu qu'il existe une discrimination inhérente envers ceux qui viennent ici », déclara-t-il<sup>759</sup>.

La loi fut votée par le parlement, mais l'article controversé concernant la réduction du délai accordé pour contester la constitutionnalité d'un arrêté d'expulsion fut référé par le Président à la Cour Suprême<sup>760</sup>. Les avocats plaidant contre l'article estimaient qu'il avait pour seul objectif « d'expulser des immigrants le plus vite possible » et qu'il contrevenait à la garantie constitutionnelle de l'égalité devant la loi<sup>761</sup>, les citoyens irlandais ayant trois mois pour contester la constitutionnalité d'une décision, alors que les citoyens étrangers n'avaient que deux semaines. La Cour Suprême rejeta leurs arguments : la demande d'égalité de traitement était infondée dans ce cas, selon elle, puisque les expulsions ne concernaient, par définition, que les étrangers<sup>762</sup>.

Plusieurs organisations estimaient que dans le contexte de ces nouvelles lois, et dans leur désir de fermer les frontières aux demandeurs d'asile, les autorités ne respectaient ni l'esprit ni la lettre des textes concernant le droit d'asile. Trois ONG, le Conseil irlandais pour les réfugiés, le Vincentian Refugee Services et Spirasi<sup>763</sup>, souhaitant vérifier que la police de

<sup>758</sup> Carol Coulter, « Illegal Immigrants Bill should go to Supreme Court, counsel argues », *Irish Times*, 24 février 2000.

<sup>759</sup> « I am satisfied that there has been an inherently discriminatory approach to those who come here ». Déclaration de l'avocat Peter Finlay, lors d'un débat organisé dans l'école du barreau, Kings Inns, à Dublin, le 8 décembre 1999. Proinsias Ó Maolchalaín, « Legal eagles urge amnesty for refugees », *An Phoblacht*, 16 décembre 1999.

<sup>760</sup> Les lois sont soumises à l'approbation du Président de l'Irlande. S'il considère qu'il y a un problème de constitutionnalité, il peut référer la loi à la Cour Suprême avant de la signer. La constitutionnalité d'une loi signée suite à ce type de contrôle ne peut plus jamais être contestée.

<sup>761</sup> « Bill designed to get asylum seekers out of State 'as quickly as possible' » (article non-signé), *Irish Times*, 28 juillet 2000.

<sup>762</sup> Nuala Haughey, « Illegal Immigrants Bill is constitutional », *Irish Times*, 29 août 2000.

<sup>763</sup> Vincentian Refugee Services et Spirasi (Spiritan Asylum Seekers Initiative) sont deux organisations créées par des ordres religieux à Dublin. Elles proposent un soutien et une aide à l'installation aux demandeurs d'asile

l'immigration n'empêchait pas des individus d'entrer sur le territoire, comme c'est leur droit, pour faire une demande d'asile, proposèrent de mettre en place un service indépendant de contrôle des procédures à l'aéroport de Dublin, comme cela se faisait ailleurs en Europe. L'Union européenne leur accorda des financements considérables pour la mise en place de ce service professionnel. Or, la police de l'immigration et certains hauts fonctionnaires du ministère de la Justice refusèrent activement de coopérer avec ces ONG et allèrent jusqu'à leur mettre des bâtons dans les roues. Au bout de plusieurs mois, elles durent admettre que ce projet n'allait pas pouvoir démarrer et elles renvoyèrent l'argent à l'UE<sup>764</sup>.

#### 4.1.4 *La Loi relative aux réfugiés en 2000 : une loi transformée depuis 1996*

Lorsque la Loi relative aux réfugiés de 1996 entra enfin en vigueur le 20 novembre 2000, la loi, qui était à l'origine relativement progressive, se trouva transformée par les amendements inclus dans la Loi relative à l'immigration de 1999 et la Loi relative au trafic des immigrants clandestins de 2000. Elle laissait beaucoup à désirer en termes de la protection accordée aux demandeurs d'asile, créait un contexte qui les criminalisait et les stigmatisait, et donnait l'impression que l'objectif premier du gouvernement était d'empêcher leur arrivée en Irlande ou, dans le cas où ils arrivaient à entrer, de les en expulser le plus vite possible. Siobhán Mullally, dans son rapport sur le droit d'asile constata :

Au fur et à mesure que le nombre de demandeurs d'asile arrivant en Irlande augmentait, la volonté politique de protéger le droit d'asile diminuait. Dans la tension entre un système d'asile basé sur les droits et une politique d'immigration basée sur le contrôle, le désir de sécurité et de contrôle l'emporta<sup>765</sup>.

La Loi relative à l'immigration de 2003<sup>766</sup> renforça cette impression en introduisant notamment des sanctions pour les compagnies aériennes ou maritimes transportant des immigrants sans les documents nécessaires pour entrer en Irlande<sup>767</sup>. Les compagnies de transport étaient donc désormais responsables des contrôles de papiers avant le départ vers l'Irlande, et dans le cas où l'un de leurs passagers se voyait refuser l'entrée à la frontière, elles

---

et aux réfugiés (conseils sur leur demande d'asile, cours d'anglais et d'informatique, aide à la recherche d'un logement ou d'un emploi le cas échéant, activités sociales, etc.).

<sup>764</sup> Spirasi. « Submission on Immigration and Residence in Ireland 2005 », Dublin, Spirasi, 28 juillet 2005, p. 3. Disponible sur : [www.spirasi.ie/submissions/Imm-Res-Bill-2005.pdf](http://www.spirasi.ie/submissions/Imm-Res-Bill-2005.pdf) (consulté le 15 juin 2011).

<sup>765</sup> « As the numbers of asylum seekers arriving in Ireland increased, the political will to safeguard the right of asylum diminished. In the tension between a rights-based refugee regime and a control-based immigration policy, the desire for security and control won out ». Mullally, op.cit., p. 22.

<sup>766</sup> *Immigration Act 2003*.

<sup>767</sup> L'Irlande n'était pas le seul pays à introduire une telle mesure. Des mesures similaires furent introduites dans la plupart des pays membres de l'UE.

devaient prendre en charge son voyage retour. Ces compagnies se trouvèrent ainsi dans le rôle d'agents d'immigration.

Malgré les mesures prises pour accélérer le traitement des demandes d'asile, la majorité des personnes devaient attendre plusieurs années avant d'obtenir une réponse. La Loi relative à la protection sociale de 2003<sup>768</sup> mit fin à l'attribution d'allocations sociales aux demandeurs d'asile qui choisissaient de quitter les centres d'accueil pour se loger par leurs propres moyens<sup>769</sup>, les contraignant ainsi à rester dans des structures qui limitaient leur contact avec la population locale et ralentissaient leur intégration dans la société.

Pour conclure, dans les années entre l'adoption de la Loi relative aux réfugiés de 1996 et de la Loi relative à la protection sociale de 2003, on vit un durcissement de la législation concernant l'entrée sur le territoire des demandeurs d'asile, leur présence dans le pays et leur expulsion si leur demande était déboutée. L'accès aux frontières devenait de plus en plus difficile suite à l'introduction de l'obligation faite aux compagnies de transport de contrôler ses passagers avant de partir pour l'Irlande, et les conditions imposées par les nouvelles lois sur la procédure des demandes d'asile rendaient de plus en plus difficile l'acceptation d'une demande de protection, ce qui représentait pour toutes les ONG concernées une atteinte aux droits de ces personnes, ainsi que le non-respect par l'Irlande de ses obligations internationales en la matière. Les conditions d'accueil des demandeurs d'asile se durcirent également, notamment avec la loi leur interdisant l'accès aux prestations sociales. Ces lois facilitaient les expulsions, même de ceux qui se trouvaient déboutés du droit d'asile après de longues années d'attente.

Ce durcissement de la part d'un gouvernement qui faisait régulièrement part de son scepticisme quant au bien-fondé des demandes d'asile<sup>770</sup> créa un climat de suspicion généralisée à l'encontre de tous ceux qui arrivait en Irlande pour chercher la protection aux termes de la Convention de Genève. Pour ceux qui restèrent, ce climat, nourri non seulement par le gouvernement, mais également par une partie des médias, nuisait à leur intégration.

---

<sup>768</sup> *Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2003.*

<sup>769</sup> *Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2003*, Article 13. Ceux qui furent logés dans les centres d'accueil n'avaient pas droit aux allocations sociales, étant logés et nourris.

<sup>770</sup> À titre d'exemple, le ministre de la Justice, Michael McDowell, dans un discours devant le comité parlementaire sur la Justice, l'égalité et le droit des femmes, soutint que la plupart des demandeurs d'asile racontait n'importe quoi – « cock and bull stories and far fetched nonsense are being given by people seeking asylum in Ireland [...] I would like to interview these people at the airport, but the UN insists that I go through due procedure ». Cité dans Geraldine Collins, « McDowell rubbishes 'tall stories' of some asylum seekers », *Irish Independent*, 19 mai 2005.

## 4.2 Réforme de la législation sur l'accès à la nationalité

### 4.2.1 Contexte législatif avant 2004

Jusqu'en juin 2004, toute personne née sur l'île d'Irlande avait automatiquement droit à la nationalité irlandaise. Le droit du sol fut introduit dans le droit irlandais par la Loi relative à la nationalité et la citoyenneté irlandaises de 1935<sup>771</sup> et concernait tous ceux nés dans l'État Libre d'Irlande depuis 1922. Deux ans plus tard, l'Article 3 de la Constitution de 1937 précisait que toutes les lois adoptées par le Parlement irlandais seraient appliquées sur « le territoire national », à savoir toute l'île d'Irlande. On retrouvait ce principe dans la Loi relative à la nationalité et la citoyenneté irlandaises de 1956<sup>772</sup> où le droit du sol s'appliquait aux personnes nées en Irlande du Nord.

Le droit du sol resta inscrit dans la loi jusqu'à l'Accord de Belfast de 1998<sup>773</sup>, qui proposait de modifier les Articles 2 et 3 de la Constitution, en supprimant la revendication territoriale préalable et en la remplaçant par de nouveaux termes décrivant la nation irlandaise en tant que communauté d'individus. Alors que l'Article 2 original affirmait que « [l]e territoire national comprend toute l'île d'Irlande, les îles et les eaux territoriales qui s'y rattachent »<sup>774</sup>, le texte après révision déclarait :

C'est le droit et le droit acquis à la naissance de toute personne née dans l'île d'Irlande, y compris les îles et les mers qui en dépendent, de faire partie de la Nation Irlandaise. C'est également le droit de toutes les personnes qui possèdent les autres qualités requises par la loi d'être citoyen d'Irlande. En outre, la nation irlandaise chérit ses affinités spéciales avec les personnes d'origine irlandaise vivant à l'étranger qui partagent son identité et son héritage culturels<sup>775</sup>.

Le référendum requis pour cet amendement constitutionnel de 1998 fut approuvé par 94 % de l'électorat irlandais. Pour la première fois, le droit du sol faisait partie intégrante de la Constitution, ce qui voulait dire que le parlement n'avait plus le droit de décider si une personne née sur l'île d'Irlande avait le droit ou pas d'obtenir la nationalité irlandaise.

Même avant le référendum de 1998, la loi relative à la nationalité irlandaise et le droit du sol faisaient l'objet de recours devant les tribunaux. Dès les années 1980, des étrangers en situation irrégulière menacés d'expulsion demandèrent à rester légalement dans le pays en

<sup>771</sup> *Irish Nationality and Citizenship Act 1935.*

<sup>772</sup> *Irish Nationality and Citizenship Act 1956.*

<sup>773</sup> Également connu sous le nom d'Accord du Vendredi Saint.

<sup>774</sup> « The national territory consists of the whole island of Ireland, its islands and the territorial seas. »

<sup>775</sup> « It is the entitlement and birthright of every person born in the island of Ireland, which includes its islands and seas, to be part of the Irish Nation. That is also the entitlement of all persons otherwise qualified in accordance with law to be citizens of Ireland. Furthermore, the Irish nation cherishes its special affinity with people of Irish ancestry living abroad who share its cultural identity and heritage. »

faisant valoir l'argument que leurs enfants étaient nés après leur arrivée en Irlande et étaient donc citoyens irlandais. L'affaire des *Fajujonu* en 1990 était historique. Ce couple mixte nigérien et marocain ayant eu trois enfants nés sur le territoire irlandais, étant par conséquent des citoyens irlandais, avait obtenu le droit de rester en Irlande. La Cour Suprême déclara que les enfants, en tant que citoyens irlandais avaient « un droit constitutionnel leur garantissant la compagnie, la protection et l'éducation de leurs parents dans le cadre d'une famille »<sup>776</sup> et que ce droit pouvait être revendiqué au sein de l'État. La Cour prit également en compte le fait que les *Fajujonu* avaient résidé dans le pays pendant « un certain temps » (huit ans dans ce cas)<sup>777</sup>.

Ce fut grâce à cette décision de justice que des parents étrangers ayant des enfants citoyens irlandais se virent accorder le droit de résider dans le pays dans les années 1990 et jusqu'au début des années 2000. Le nombre de personnes concernées fut tout d'abord insignifiant, mais au fur et à mesure que l'immigration augmentait, les demandes augmentèrent également. Il y eut 6 500 demandes en 2001 et elles atteignirent le chiffre de 8 620 en 2002<sup>778</sup>. Elles provenaient non seulement de demandeurs d'asile mais aussi de personnes arrivées dans le pays avec un permis de travail, périmé depuis, ou qui étaient arrivées dans le pays de manière illégale.

Confronté à une augmentation considérable du nombre de demandes, le ministère de la Justice décida de refuser les demandes de parents n'ayant pas résidé dans le pays pendant « un certain temps ». Ce fut après un tel refus qu'un procès fut intenté contre l'État en 2002. Connu sous le nom de l'affaire *L&O*<sup>779</sup>, il s'agissait d'une famille tchèque, les Lobe, et d'une famille nigérienne, les Osayande, les deux familles ayant des enfants citoyens irlandais. Ils furent déboutés du droit d'asile et leurs demandes visant à rester en Irlande avec leurs enfants nés Irlandais furent rejetées, les familles risquant ainsi de se faire expulser. L'affaire fut amenée devant la Cour Suprême qui déclara en janvier 2003 que le droit automatique de résider dans le pays pour les parents d'enfants irlandais de naissance n'avait plus cours. Dans son jugement, la Cour reconnut que le besoin de préserver l'intégrité des systèmes de droit

<sup>776</sup> « [...] a constitutional right to the company, care and parentage of their parents within a family unit ». *Fajujonu v. Minister for Justice* [1990] 2 IR 151.

<sup>777</sup> « an appreciable time ». Ibid.

<sup>778</sup> Department of Justice, Equality and Law Reform, « Proposal for Constitutional amendment and legislation concerning the issue of the Irish citizenship of children of non-national parents », 23 avril 2004, p. 6-7. Disponible sur : [www.inis.gov.ie/en/INIS/information%20note.pdf/Files/information%20note.pdf](http://www.inis.gov.ie/en/INIS/information%20note.pdf/Files/information%20note.pdf) (consulté le 20 août 2010). Les chiffres y étaient plus élevés que ceux annoncés précédemment car ils prenaient en compte toutes les demandes et pas seulement celles émanant des demandeurs d'asile.

<sup>779</sup> *Lobe & Osayande v. Minister for Justice, Equality and Law Reform* [2003] IESC 3. Le texte du jugement est disponible sur : [www.courts.ie/judgments.nsf/](http://www.courts.ie/judgments.nsf/) (consulté le 20 juillet 2011).



d'asile et d'immigration pouvait prendre le pas sur les droits qu'avait un enfant citoyen à la compagnie de ses parents, particulièrement au vu des conditions changeantes en Irlande :

Le corps législatif et le pouvoir exécutif se doivent de prendre en compte les problèmes inévitables dus à une augmentation du volume de l'immigration, à cause de la pression que cela occasionne sur les infrastructures des services sociaux, et, la nature humaine étant ce qu'elle est, de la difficulté à intégrer des personnes de milieux ethniques et culturels différents à la structure de la société irlandaise<sup>780</sup>.

Donc, bien que le droit du sol fût encore applicable, ces citoyens irlandais récents n'avaient pas la garantie de pouvoir résider en Irlande en compagnie de leurs parents et de leur famille. À la suite de ce jugement, le gouvernement cessa d'accepter les demandes d'autorisation de séjour provenant de parents ressortissants de pays tiers qui avaient des enfants irlandais. À l'époque, il y avait quelques 10 500 demandes en instance<sup>781</sup>, et beaucoup de personnes concernées étaient potentiellement menacées d'expulsion.

#### 4.2.2 *Le référendum de 2004 sur l'accès à la nationalité*

Le gouvernement espérait que le résultat de l'affaire *L&O* découragerait les personnes ayant pour projet de venir en Irlande et que le nombre de naissances d'enfants d'étrangers baisserait de manière significative<sup>782</sup>. Pourtant, cela ne fut pas le cas et il fut donc décidé un an plus tard de mettre fin au droit automatique à la nationalité irlandaise pour tous ceux nés en Irlande. La seule manière d'y parvenir fut d'amender la Constitution dans le but de « rendre au parlement le pouvoir de décider les circonstances dans lesquelles la nationalité irlandaise serait accordée à un enfant né en Irlande de deux parents étrangers »<sup>783</sup>.

En mars 2004, le gouvernement annonça sa proposition visant à amender la Constitution. Celle-ci laisserait l'Article 2 inchangé, mais ajouterait les paragraphes suivants à l'Article 9, qui traite aussi de l'accès à la nationalité :

---

<sup>780</sup> « The legislature and executive cannot be expected to disregard the problems which an increased volume of immigration invariably creates, because of the strains it places on the infrastructure of social services, and, human nature being what it is, the difficulty of integrating people from very different ethnic and cultural backgrounds into the fabric of Irish society. » Keane CJ 25-26, cité dans Bernard Ryan, « The Celtic Cubs: The Controversy over Birthright Citizenship in Ireland » in *European Journal of Migration and Law*, Vol. 6, 2004, p. 184.

<sup>781</sup> 8 800 d'entre eux arrivèrent en Irlande en tant que demandeurs d'asile. Nuala Haughey, « Worries about reactivating refugee claim groundless », *Irish Times*, 24 janvier 2003.

<sup>782</sup> Department of Justice, Equality and Law Reform, « Proposal for Constitutional Amendment and Legislation Concerning the Issue of the Irish Citizenship of Children of Non-National Parents », 23 avril 2004, p. 4.

<sup>783</sup> « [to] restore to the Oireachtas the power to legislate as to the circumstances in which citizenship will be conferred on a child born in Ireland to parents neither of whom are Irish nationals ». Government of Ireland, « Citizenship Referendum: The Government's Proposals », avril 2004, p. 4. Disponible sur : [www.inis.gov.ie/en/INIS/Govtproposals.pdf/Files/Govtproposals.pdf](http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Govtproposals.pdf/Files/Govtproposals.pdf) (consulté le 20 août 2010).

2.1 Nonobstant toute autre disposition de cette Constitution, toute personne née sur l'île d'Irlande, y compris les îles et les mers qui en dépendent, au moment de sa naissance, au moins un parent citoyen irlandais ou ayant le droit d'être citoyen irlandais, n'a pas droit à la citoyenneté ou à la nationalité irlandaise, à moins que ce droit ne lui soit conféré par la loi.

2.2 Cette section ne concerne pas les personnes nées avant la date de promulgation de cette section<sup>784</sup>.

Ainsi, le pouvoir de voter des lois relatives au droit de la nationalité serait à nouveau du ressort du parlement. Parallèlement, le gouvernement publia une proposition de la législation qui serait introduite si le référendum le permettait. Dans le cas d'un enfant né de parents étrangers, la nationalité irlandaise ne serait accordée que si les parents de l'enfant avaient résidé sur l'île d'Irlande pendant trois des quatre années précédant la naissance de l'enfant. Le ministre de la Justice, Michael McDowell, déclara que le référendum et la législation qui en découlerait étaient nécessaires pour changer la situation selon laquelle la nationalité irlandaise était accordée à des personnes « sans lien tangible avec la nation ou l'État de par leur lignée, leur éducation ou leur résidence à long terme dans le pays »<sup>785</sup>. Le droit du sol attirait, selon lui, des personnes souhaitant en profiter dans le seul but de se voir accorder un passeport pour leur enfant dans l'espoir de pouvoir ensuite rester dans le pays.

Malgré la campagne vigoureuse menée contre l'amendement par de nombreux groupes, l'électorat approuva la proposition avec une forte majorité de 79,17 % et à une majorité d'au moins 71 % dans chaque circonscription. Le débat concernant ce référendum sera décrit en détail et les implications du vote seront analysées dans le chapitre 7 dans le cadre d'une étude de cas<sup>786</sup>.

#### 4.2.3 Après le référendum

Quelques mois plus tard, le gouvernement fit adopter la Loi relative à la nationalité et la citoyenneté irlandaises de 2004<sup>787</sup>, qui entra en vigueur en janvier 2005, confirmant la durée de résidence minimum requise pour l'obtention de la nationalité irlandaise des enfants

<sup>784</sup> « 2.1 Notwithstanding any other provisions of this Constitution, a person born in the island of Ireland, which includes its islands and seas, who does not have, at the time of the birth of that person, at least one parent who is an Irish citizen or entitled to be an Irish citizen is not entitled to Irish citizenship or nationality, unless provided for in law. 2.2 This section shall not apply to persons born before the date of the enactment of this section. »

<sup>785</sup> « [persons] with no tangible link to the nation or the State whether of parentage, upbringing or of long-term residence in the State ». Le ministre de la Justice, Michael McDowell, lors d'un débat parlementaire le 21 avril 2004. *Dáil Éireann Debate*, Vol. 583, No. 6, p. 1186.

<sup>786</sup> Chapitre 7 : Étude de cas 2 – le référendum de 2004 sur l'accès à la nationalité irlandaise.

<sup>787</sup> *Irish Nationality and Citizenship Act 2004*.

nés en Irlande de parents étrangers. Il s'agissait des mêmes conditions que celles contenues dans le projet de loi avant le référendum – trois des quatre années précédant la naissance de l'enfant<sup>788</sup>.

Ensuite, le 15 décembre 2004, le gouvernement annonça le Régime des enfants nés en Irlande (*Irish-Born Child Scheme*), qui prévoyait que les parents étrangers d'enfants irlandais nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005 pouvaient demander l'autorisation de rester en Irlande. Sur les 18 000 demandes reçues, près de 16 693 furent acceptées. Ces personnes, qui se trouvaient dans un vide juridique depuis la décision de la Cour Suprême dans l'affaire *L&O*, obtinrent l'autorisation de rester pendant deux ans dans un premier temps, permission qui pouvait être prolongée de trois ans sous certaines conditions, ce qui leur donnait, au bout de cinq années de résidence, le droit de faire une demande de naturalisation.

Comme nous le verrons dans l'étude de cas sur le référendum dans le chapitre 7, le changement de la législation sur l'accès à la nationalité faisait partie des tentatives du gouvernement pour essayer de mettre fin au flux de certains immigrants vers l'Irlande. L'image présentée par certains députés de la majorité lors des débats parlementaires, et par une partie des médias, était celle d'un pays assailli par des personnes aux motifs douteux cherchant à tout prix à entrer et s'installer en Irlande, au mieux pour profiter de la situation économique florissante et au pire pour bénéficier de prestations sociales généreuses. Cependant, le besoin d'une politique d'intégration visant ceux qui étaient déjà dans le pays en toute légalité était très largement absent des débats.

À partir du milieu de l'année 2004, la teneur du débat sur l'immigration se modifia. La question de savoir qui avait droit à un passeport irlandais fut éclipsée par d'autres préoccupations suscitées par l'arrivée massive d'immigrants économiques. À la suite de l'élargissement de l'Union européenne, des dizaines de milliers de ressortissants des nouveaux pays membres vinrent vivre et travailler en Irlande et la principale priorité des pouvoirs en place fut de mettre en place des lois pour gérer cette migration économique considérable, si nécessaire, a priori, pour la prospérité future du pays.

---

<sup>788</sup> Les périodes passées en Irlande en tant que demandeur d'asile, étudiant ou immigré clandestin ne sont pas comptabilisées.

### 4.3 Mise en place d'une législation sur l'immigration

#### 4.3.1 Début d'une législation relative à l'immigration économique

Après les élections législatives de 2002, le nouveau ministre de la Justice, Michael McDowell, annonça l'intention du gouvernement de proposer de nouvelles lois sur l'immigration :

Pour qu'une politique de l'immigration fonctionne efficacement, il faut absolument avoir une législation détaillée sur l'immigration qui corresponde aux meilleures pratiques sur le plan international. Ceci est particulièrement important si nous souhaitons satisfaire les futurs besoins de notre économie en main d'œuvre qualifiée et semi-qualifiée étant donné le déclin prévu de la population active en Irlande<sup>789</sup>.

Au cours de la première décennie des années 2000, l'accent de la politique de l'immigration portait sur son importance économique et, comme nous le verrons, la question de l'intégration des travailleurs étrangers et celle des éventuels changements sociaux et culturels qu'ils allaient apporter ne furent que secondaires, ce que reflète la législation introduite pendant cette période.

Un an avant l'entrée dans l'Union européenne de dix nouveaux pays membres, une nouvelle loi fut votée, la Loi relative aux permis de travail de 2003<sup>790</sup>, visant notamment à faciliter l'accès au marché du travail pour les ressortissants de ces dix pays en mettant fin à l'obligation pour eux de détenir un permis de travail, mais le gouvernement se réservait le droit de la réinstaurer en cas de changement de situation économique<sup>791</sup>. Cette loi permettait également de donner un cadre législatif au système déjà existant des permis de travail, qui étaient toujours obligatoires pour les ressortissants des pays tiers, et d'introduire des sanctions pénales pour les employeurs et les employés qui ne respecteraient pas les règles dans ce domaine. Elle limitait considérablement l'attribution de permis dans certains secteurs de l'économie, les autorités estimant que les demandes dans ces secteurs pouvaient être satisfaites par les nouveaux ressortissants de l'UE. Face aux craintes que cette ouverture du marché du travail n'impose de sévères contraintes au budget des prestations sociales, le gouvernement introduisit, par le biais d'un article dans la Loi relative à la protection sociale

---

<sup>789</sup> « Comprehensive immigration legislation in line with best international practice is essential for any policy to operate effectively. This is particularly important if we are to meet the future needs of our economy in relation to both skilled and semi-skilled labour given the anticipated decline in the population of working age in Ireland ». Extrait d'un discours du ministre de la justice, Michael McDowell au colloque annuel Magill Summer School, le 30 juillet 2002. Cité par Philip Watt dans l'introduction du rapport du NCCRI, *Migration Policy in Ireland : Reform and Harmonisation*, Dublin, NCCRI, 2002, p. 8.

<sup>790</sup> *Employment Permits Act 2003*.

<sup>791</sup> Article 3 de ladite loi.

de 2004, qui entra en vigueur un mois avant l'élargissement, une règle<sup>792</sup> selon laquelle une personne ne pouvait bénéficier de prestations sociales (allocations de logement, de chômage ou de parent isolé, par exemple) que si elle résidait en Irlande depuis au moins deux ans. Ces deux lois permirent d'atteindre plusieurs objectifs : l'économie allait disposer de davantage de main d'œuvre à une époque où les employeurs en avaient fortement besoin, mais la protection sociale des nouveaux arrivants n'allait pas coûter très cher à l'État, et l'arrivée de travailleurs du reste du monde serait restreint.

#### 4.3.2 *La Loi relative à l'immigration de 2004 : une occasion manquée*

Une première loi visant l'immigration dans sa globalité était en préparation. Elle devait traiter les questions de droits d'entrée et de séjour, mais également celle des droits des immigrants. Or, encore une fois, le gouvernement dut introduire une loi en réaction à un jugement des tribunaux sur la constitutionnalité des mesures en place. La Haute Cour, dans une décision du 22 janvier 2004<sup>793</sup>, déclara que les ordonnances donnant d'une part des pouvoirs au ministre de la Justice pour imposer des conditions sur la durée de séjour d'un étranger, et d'autre part permettant à la police de l'immigration d'exiger d'un étranger la présentation de documents d'identité, étaient anticonstitutionnelles.

Le ministre de la Justice annonça le lendemain son intention de présenter sans délai un projet de loi relative à l'immigration au parlement : « nous introduirons une loi d'amendement et nous voulons ne pas nous tromper cette fois-ci »<sup>794</sup>. Le projet de loi fut publié une semaine plus tard, le gouvernement prévoyant deux heures de débat au sénat et une journée à l'assemblée du parlement quelques jours plus tard<sup>795</sup>. La vitesse à laquelle le gouvernement souhaitait faire voter la loi provoqua un tollé, à la fois auprès des parlementaires des deux chambres<sup>796</sup> et auprès de nombreuses organisations s'intéressant à la question de l'immigration. Selon Amnesty International, une loi votée dans l'urgence, sans consultation et sans débat, serait une mauvaise loi<sup>797</sup>. La Commission irlandaise des droits de l'homme

<sup>792</sup> *Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2004*, Article 17. Il s'agit de la *Habitual Residence Condition (HRC)* dont nous avons parlé dans le chapitre 3.

<sup>793</sup> *Leontjava and Chang v. Minister for Justice, Equality and Law Reform*

<sup>794</sup> « We will bring in amending legislation and we want to get it right this time ». Cité dans Carol Coulter et Kitty Holland, « McDowell to close loophole in immigrant legislation », *Irish Times*, 24 janvier 2004.

<sup>795</sup> La durée du débat à l'assemblée fut portée à une journée et demie, suite à des protestations.

<sup>796</sup> Jimmy Walsh, « Angry scenes as Immigration Bill is passed », *Irish Times*, 31 janvier 2004 ; Mark Brennock, « Opposition plans protest over speed of Bill on immigrants », *Irish Times*, 31 janvier 2004.

<sup>797</sup> Voir par exemple Amnesty International, « Amnesty urges reconsideration of Immigration Bill born in an era of suspicion », communiqué de presse du 4 février 2004.

(IHRC)<sup>798</sup>, organisme de conseil créé par le gouvernement pour promouvoir les droits de l'homme, déclara :

La Commission [...] considère que toute initiative dans un domaine d'une telle importance devrait être examinée attentivement et soumise à une consultation de grande envergure avec les organismes d'État spécialisés dans ce domaine, tels que l'IHRC, et d'autres parties concernées. [...] L'IHRC pense qu'il est peu souhaitable qu'un projet de loi d'une telle importance pour la promotion et la protection des droits de l'homme soit voté de cette manière<sup>799</sup>.

Le gouvernement se défendit en soutenant qu'à la suite du jugement de la Haute Cour, l'État se trouvait sans cadre législatif pour opérer des contrôles aux frontières et qu'il était urgent de légiférer. Une coalition d'ONG, tout en reconnaissant cette urgence, proposa que le gouvernement retire le projet de loi pour le remplacer par une législation minimale temporaire, en attendant d'élaborer une loi cohérente et détaillée basée sur des normes internationales de droits de l'homme<sup>800</sup>. Mais le gouvernement choisit de ne pas suivre ces recommandations et le projet de loi fut débattu devant le parlement.

Un député de l'Opposition décrivit le projet de loi comme « une mesure 'sparadrap' de plus »<sup>801</sup>, mesure temporaire inefficace qui risquait de s'avérer, elle aussi, anticonstitutionnelle à l'avenir :

Nous devons nous assurer, en tant que parlementaires, que nous votons des lois adéquates, qui ne feront plus l'objet de contrôles de constitutionnalité. Quelques heures de débat au sénat et un très court débat ici n'apportent aucune garantie dans ce sens. Nous devons nous demander si le gouvernement a appris une leçon quelconque ou bien s'il espère que la troisième fois sera la bonne, qu'il aura de la chance et qu'il évitera encore un recours devant les tribunaux<sup>802</sup>.

<sup>798</sup> *Irish Human Rights Commission (IHRC)*.

<sup>799</sup> « The Commission [...] takes the view that any legislative initiative in an area of such importance should be carefully considered and be subject to a wide-ranging consultation policy involving statutory bodies with competence in the area, such as the IHRC, and other interested parties. [...] The IHRC believes that it is most undesirable that any legislative proposal with such significance for the promotion and protection of human rights should be processed in this manner. » Irish Human Rights Commission, « Preliminary Observations on the Immigration Bill 2004 », Dublin, IHRC, 2004. Disponible sur : [www.ihrc.ie/publications/list/preliminary-observations-on-the-immigration-bill-2/](http://www.ihrc.ie/publications/list/preliminary-observations-on-the-immigration-bill-2/) (consulté le 30 juin 2011).

<sup>800</sup> Immigrant Council of Ireland, Irish Council for Civil Liberties, Irish Refugee Council & Migrant Rights Centre of Ireland, *Joint Response to the Immigration Bill 2004*, Dublin, 3 février 2004, p. 2. Disponible sur : [www.immigrantcouncil.ie/images/stories/4323\\_jointsubonimmbill20042.pdf](http://www.immigrantcouncil.ie/images/stories/4323_jointsubonimmbill20042.pdf) (consulté le 26 juin 2011).

<sup>801</sup> « another sticking plaster approach ». Le député Jim O'Keeffe (Fine Gael) lors du débat parlementaire du 4 février 2004. *Dáil Éireann Debate*, Vol. 579, No. 2, p. 506.

<sup>802</sup> « There is a need for parliamentarians to ensure that we put decent legislation on the Statute Book which will not have to be tested in court again. A couple of hours' debate in the Seanad and a very short debate here does not constitute a proper legislative net. We must ask if the Government has learned any lessons or is it hoping it will be a case of third time lucky, hitting the jackpot and being spared further legislative challenge. » Ibid. Le député eut raison, puisque la loi de 2004 fut déclarée anticonstitutionnelle en 2011. Voir « Section 12 of Immigration Act not constitutional, judge finds » (article non signé), *Irish Times*, 16 mai 2011. Pour une analyse

Cette critique du gouvernement introduisant précipitamment des lois sur l'immigration pour se trouver quelques années plus tard dans une impasse constitutionnelle était fondée. Le gouvernement ne prit jamais le temps d'élaborer dans le détail une loi pour traiter l'immigration et l'intégration, malgré les promesses électorales de la coalition du Fianna Fáil et des Progressive Democrats. Le ministre de la Justice lui-même avoua que cette loi apporta peu de nouvelles mesures et n'était pas une loi idéale :

J'aurais préféré prendre plus de temps pour une loi relative à l'immigration telle que celle qui est prévue par mon ministère, avec une consultation et ainsi de suite. Cela aurait garanti une loi modernisée, plutôt que de prendre une vieille loi et d'en répéter les grandes lignes sur une base plus ou moins temporaire, comme nous le faisons aujourd'hui. J'aurais préféré m'impliquer dans ce projet à long terme mais, malheureusement, on ne peut pas prévoir des événements tels que des décisions de la Haute Cour<sup>803</sup>.

Pourtant, pour les avocats travaillant dans ce domaine, une décision telle que celle de la Haute Cour n'était pas vraiment aussi imprévisible que le ministre le laissait croire.

#### 4.3.3 Critiques du projet de loi relative à l'immigration de 2004

Le projet de loi inclut l'adoption de nombreuses mesures déjà en vigueur et introduites par le biais d'ordonnances. Il prévoyait d'établir les critères d'entrée et de séjour dans le pays, de définir le rôle de la police d'immigration et de donner au ministre de la Justice des pouvoirs en matière d'attribution de visas et autres titres de séjour. Plusieurs aspects du projet de loi suscitèrent des critiques de la part des parlementaires, de certains organismes ou des ONG.

Selon Amnesty International, le projet de loi consistait en grande partie de reformulations d'une ordonnance sur les étrangers de 1946<sup>804</sup>, et était donc dépassé par les changements survenus depuis sur les questions des droits de l'homme :

[Cette ordonnance] entra en vigueur avant l'adoption de la Charte internationale des droits de l'homme<sup>805</sup> et les traités internationaux postérieurs relatifs aux droits de

---

de la décision, voir Caroline Nolan, « Opportunity to reflect on dangers of laws affecting migrants », *Irish Times*, 16 mai 2011.

<sup>803</sup> « I would have preferred more time for the project on immigration law under way in my Department, to go through a consultative process and so on. This would ensure that the law is modernised, rather than taking an old law and reinstating it in large measure on a temporary basis, as we are doing today. I would prefer to be involved in the long-term project but, unfortunately, there is no warning of events such as High Court judgments. ». Le ministre de la Justice, Michael McDowell, lors du débat parlementaire du 4 février 2004. *Dáil Éireann Debate*, Vol. 579, No. 2, p. 446.

<sup>804</sup> *Aliens Order 1946*.

l'homme. En particulier, l'ordonnance précéda la ratification par l'Irlande de la Convention européenne des droits de l'homme. Il n'est pas étonnant donc que ce projet de loi contienne tant de failles en ce qui concerne le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme<sup>806</sup>.

L'IHRC émit des réserves quant à la grande discrétion accordée au ministre de la Justice dans ses décisions de refus d'entrée sur le territoire. Il pouvait refuser l'entrée d'une personne « pour le bien public »<sup>807</sup>, mais également « dans l'intérêt de la politique publique »<sup>808</sup>. Ces deux critères n'étaient pas suffisamment bien définis, selon l'IHRC, et étaient discutables du point de vue constitutionnel, mais aussi du point de vue des droits de l'homme. La Commission craignait que le ministre puisse, dans le second cas, refuser l'entrée de certaines catégories d'immigrants sans avoir à le justifier, ce qui soulevait des questions sur les droits des étrangers, de leurs familles et des réfugiés. Elle cherchait à garantir l'inclusion dans la loi de directives strictes et claires à ce sujet, conformes aux normes des droits de l'homme<sup>809</sup>.

Si la discrétion accordée au ministre inquiétait l'IHRC, les pouvoirs attribués à la police et aux services de l'immigration suscitèrent de vives inquiétudes auprès de nombreux autres groupes. Comme le dit la directrice du Conseil irlandais des libertés civiles (ICCL)<sup>810</sup> :

La Haute Cour et la Cour Suprême ont aboli par deux fois des lois parce qu'elles donnaient au ministre des pouvoirs qui n'étaient pas correctement délimités. Et maintenant, la police de l'immigration a obtenu une vaste marge de manœuvre dans ce domaine<sup>811</sup>.

L'article 3 du projet de loi donnait le pouvoir à la police de contrôler et, le cas échéant, de détenir tout individu qui pourrait être « raisonnablement » considéré comme un étranger. Un étranger devait pouvoir produire, à tout moment et sur demande, une pièce d'identité, sous

---

<sup>805</sup> Il s'agit du nom donné collectivement à une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies et deux traités internationaux : la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966).

<sup>806</sup> « [the order was] enacted before the adoption of the International Bill of Rights and the subsequent international human rights treaties. In particular, the Order preceded the ratification by Ireland of the ECHR. Not surprisingly then, the Bill is fundamentally flawed in its respect for international human rights norms. » Amnesty International, op.cit.

<sup>807</sup> « conducive to the public good ». Clause 4 (3) (f) (iii).

<sup>808</sup> « in the interests of public policy ». Clause 4 (3) (j).

<sup>809</sup> *Irish Human Rights Commission*, op.cit., p.3.

<sup>810</sup> *Irish Council for Civil Liberties (ICCL)*.

<sup>811</sup> « The High Court and the Supreme Court have twice struck out legislation because it delegated power to the minister without proper limits on how he should use his power. Now wide discretion is being given directly to immigration officers. » Aisling Reidy, directrice de l'ICCL, citée dans Immigrant Council of Ireland, Irish Council for Civil Liberties, Irish Refugee Council & Migrant Rights Centre of Ireland, « Immigration Bill is bad law, say leading human rights and migrant organisations », communiqué de presse du 2 février 2004.



peine d'amende de 3 000€ et/ou un an d'emprisonnement<sup>812</sup>. Le projet de loi ne prévoyait pas comment un étranger devait être identifié comme tel, et pour certaines ONG, cette mesure, comme d'autres prévues dans ce projet de loi, impliquait un risque de délit de faciès :

Un grand nombre des dispositions de cette loi ont été rédigées de façon à permettre la généralisation du délit de faciès. Ceci signifie que ceux qui ne sont pas blancs en Irlande risquent d'être constamment arrêtés et devront prouver qu'ils ne sont pas étrangers ou qu'ils ne violent pas la loi<sup>813</sup>.

Des mesures policières ciblant excessivement certains groupes dans la société pourraient les associer à la criminalité et donc renvoyer à la population une vision négative. De plus, cela pourrait générer un manque de confiance envers la police parmi les minorités.

Selon un autre article du projet de loi, les agents de l'immigration pouvaient refuser l'entrée dans le pays à des étrangers souffrant de certaines maladies physiques<sup>814</sup> ou mentales<sup>815</sup>. Plusieurs sénateurs protestèrent contre cette proposition, soutenant qu'elle pourrait empêcher l'entrée de demandeurs d'asile souffrant, par exemple, d'un handicap physique ou de schizophrénie ou d'autres conditions cérébrales. Dans une attaque virulente lors du débat au sénat, un sénateur décrivit cette mesure comme étant digne du régime nazi :

Si ce projet de loi avait été introduit il y a cinquante ans, le fait qu'un gouvernement souverain et démocratique refuse leurs droits à des personnes handicapées aurait été considéré comme du fascisme à l'état pur. Il m'est totalement insupportable. Ce projet de loi est enraciné dans une philosophie aryenne digne du nazisme à ses pires moments<sup>816</sup>.

D'autres critiques déplorèrent l'esprit d'un tel article, qui établissait une discrimination à l'encontre de ceux qui avaient de graves problèmes physiques et mentaux, constituant une atteinte aux droits de l'homme<sup>817</sup>.

Face à cette controverse, le gouvernement annonça que la clause faisant référence au handicap physique serait supprimée, et que la définition de « troubles mentaux » à retenir

<sup>812</sup> *Immigration Bill* 2004, Article 13(1).

<sup>813</sup> « Many of the Bill's provisions are drafted so that they could lead to racial and ethnic profiling becoming standard practice. This raises the prospect that anyone who is not white in Ireland could find themselves constantly stopped and asked to prove that they are not a non-national or not violating the criminal law ». Nuala Kelly, de l'ONG Migrant Rights Centre of Ireland, citée dans *Immigrant Council of Ireland et al*, op.cit. p. 1.

<sup>814</sup> *Immigration Bill*, Article 4(3)(c).

<sup>815</sup> *Immigration Bill*, Article 4(3)(d).

<sup>816</sup> « If this Bill was introduced fifty years ago it would be described as naked fascism, that people with disabilities were being refused their rights by a sovereign and democratic govt. It is more than I can stand for. This Bill is rooted in an Aryan philosophy that would be worthy of Nazism at its worst. » Le sénateur Joe O'Toole (Indépendant), cité dans Jimmy Walsh, « Angry scenes as Immigration Bill is passed », *Irish Times*, 31 janvier 2004.

<sup>817</sup> Voir par exemple *Immigration Council et al, Joint Response to the Immigration Bill 2004*, p. 4 ; Irish Congress of Trade Unions, *Submission on Immigration Bill 2004*, p. 2 ; Amnesty International, op.cit., p. 1.

serait celle contenue dans la Loi relative à la santé mentale de 2001<sup>818</sup>, à savoir « une maladie mentale, une démence sévère ou un important handicap intellectuel, qui représente un danger important et immédiat pour la personne elle-même ou pour d'autres »<sup>819</sup>. Cette modification ne calma pourtant pas les critiques qui trouvèrent que les agents de l'immigration disposaient encore de trop de pouvoirs dans un domaine où ils n'avaient pas d'expertise : c'était à eux d'évaluer si quelqu'un souffrait de troubles mentaux profonds, sans aucun recours à un avis médical. Comme le dit Sean Love, directeur de la section irlandaise d'Amnesty International : « les agents de l'immigration assument le rôle d'experts psychiatriques »<sup>820</sup>, ce qui était à ses yeux inacceptable.

Une personne pouvait aussi se voir refuser l'entrée sur le territoire, selon le projet de loi, s'il s'avérait qu'elle avait été condamnée pour un crime entraînant une peine d'au moins un an d'emprisonnement. Les partis de l'opposition s'indignèrent sur le fait qu'il pourrait s'agir de crimes ou délits qui n'étaient pas considérés comme tels dans la loi irlandaise. Ceux qui venaient de pays non démocratiques ou gouvernés par des régimes très stricts risquaient de se voir pénalisés le plus, notamment ceux qui avaient été condamnés pour crimes politiques ou parce qu'ils défendaient les droits de l'homme. Plusieurs discours au parlement et déclarations d'ONG citèrent des exemples de personnes qui pourraient être refoulées à la frontière conformément à une telle loi : Nelson Mandela<sup>821</sup>, Aung San Suu Kyi et Václav Havel<sup>822</sup>, ainsi que plus de la moitié des récents lauréats du Prix Nobel de la paix<sup>823</sup>.

L'article 9 du projet de loi obligeant les étrangers ressortissants de pays tiers à signaler leur présence à la police contenait un paragraphe obligeant ceux qui habitaient avec eux de veiller au respect de cette obligation et d'informer les autorités de la présence, le cas échéant, de personnes sous leur toit qui seraient en situation irrégulière<sup>824</sup>. Plusieurs députés se dirent choqués par une telle proposition qui aurait pour conséquence de transformer la population en

---

<sup>818</sup> *Mental Health Act 2001*.

<sup>819</sup> « mental illness, severe dementia or significant intellectual disability where there is a serious likelihood of the person concerned causing immediate and serious harm to himself or herself or to other persons ». Brennock, op.cit.

<sup>820</sup> « Immigration officers will be cast in the role of psychiatric experts ». Sean Love, « Immigration Bill outdated and ineffective », *Irish Times*, 5 février 2004.

<sup>821</sup> Le député Vert, Ciaran Cuffe, lors du débat parlementaire du 4 février. *Dáil Éireann Debate*, Vol. 579, No. 2, p. 499.

<sup>822</sup> Sean Love (Amnesty), op.cit.

<sup>823</sup> Immigrant Council of Ireland et al, « Immigration Bill is bad law, say leading human rights and migrant organisations », communiqué de presse du 2 février 2004.

<sup>824</sup> *Immigration Bill*, Article 9(4).

« une nation d'espions »<sup>825</sup>. Pour certaines ONG, avec l'introduction d'une telle mesure, certains propriétaires seraient peu enclins à louer des logements à des étrangers, qu'ils soient travailleurs, étudiants ou réfugiés, ou à des Irlandais issus d'une minorité ethnique qu'ils pourraient méprendre pour des étrangers<sup>826</sup>. Selon l'article 9(8), un étranger qui ne dénonçait pas la présence d'un autre étranger en situation irrégulière dans son logement se rendrait coupable d'une infraction. Pour Castellino, Jaichand et Higgins, « cette disposition est ouvertement discriminatoire, puisqu'elle criminalise un comportement sur le seul critère de la nationalité et crée des sanctions supplémentaires à l'encontre des seuls propriétaires étrangers, ce qui est contraire à la Loi relative à l'égalité de statut de 2000 »<sup>827</sup>.

Dans l'ensemble, toutes les organisations estimèrent que le projet de loi avait pour objectif principal de restreindre l'entrée et le séjour des immigrants, sans légiférer sur les droits et la protection que l'État devait leur accorder. Plusieurs questions importantes liées à l'immigration en étaient absentes : le statut de ceux qui se voyaient déboutés du droit d'asile mais qui avaient néanmoins besoin de protection ; le droit au regroupement familial de tous les immigrants ; le droit de séjour à long terme ; et le problème des travailleurs étrangers se trouvant en situation irrégulière par la faute de leurs employeurs qui n'avaient pas renouvelé leurs permis de travail<sup>828</sup>. Un député le décrivit comme un projet de loi « anti-immigration »<sup>829</sup>, sentiment partagé par le directeur de la section irlandaise d'Amnesty International qui déclara :

L'absence d'une véritable politique d'immigration dans ce pays est de plus en plus critiquée. Il semble que le peu de politique qui existe soit basée sur les postulats suivants :

- les détenteurs de permis de travail et les immigrants doivent être en parfaite santé physique et mentale ;
- la mise en vigueur efficace de la Convention de Dublin devrait, dans l'idéal, assurer que nous n'accueillons plus aucun demandeur d'asile ;

<sup>825</sup> « a nation of spies ». Le député John Deasy, porte parole (Justice) du Fine Gael lors du débat parlementaire du 4 février. *Dáil Éireann Debate*, Vol. 579, No. 2, p. 457.

<sup>826</sup> Immigrant Council of Ireland et al, op.cit., p. 7.

<sup>827</sup> « This is a blatantly discriminatory provision, as it criminalises behaviour on the basis of nationality and creates extra penalties against specifically non-national landlords, in direct contravention of the Equal Status Act 2000 ». Joshua Castellino, Vinodh Jaichand & Louise Higgins, « Legal Notes », in *Translocations*, Vol. 1, No. 1, automne 2006, p. 143. L'*Equal Status Act 2000* interdit toute discrimination dans la prestation de biens et de services, d'hébergement ou de la propriété à des personnes en raison de leur sexe, leur statut marital ou familial, leur âge, leur handicap, leur religion, leur race ou leur orientation sexuelle.

<sup>828</sup> Irish Human Rights Commission, op.cit., p. 2 ; Amnesty International, op.cit., p. 1 ; Irish Congress of Trade Unions, op.cit., p. 3.

<sup>829</sup> « This is not an Immigration Bill, but an anti-Immigration Bill. It should not have come before the House at all ». Le député Aengus Ó Snodaigh (responsable des questions judiciaires au sein du Sinn Féin), lors du débat parlementaire du 4 février 2004. *Dáil Éireann Debate*, Vol. 579, No. 2, p. 493.

- les détenteurs de permis de travail sont les bienvenus tant qu'ils n'amènent pas leurs familles ou qu'ils ne s'attendent pas à bénéficier de droits du travail. Et bien entendu, ils doivent repartir dès qu'ils ne nous sont plus utiles ;
- si vous devez vraiment venir ici, ne vous attendez pas à être traités dignement et dans le respect de vos droits de l'homme les plus fondamentaux<sup>830</sup>.

Malgré toutes ces critiques, la loi fut votée et entra en vigueur le 13 février 2004.

#### 4.3.4 Consultation publique sur une nouvelle loi relative à l'immigration

En avril 2005, le gouvernement publia des propositions concernant une nouvelle loi sur l'immigration et le séjour des étrangers, tenant ainsi une promesse faite au moment des élections législatives de 2002<sup>831</sup>. Il souhaitait des réactions à son document avant le mois de juillet et s'engagea à en tenir compte au moment de la rédaction d'un projet de loi quelques mois plus tard. L'introduction de ce texte précise que : « [l]e système d'immigration touche, d'une manière ou d'une autre, tous ceux qui voyagent vers ou depuis l'Irlande, qu'ils soient touristes, travailleurs immigrés, étudiants internationaux, voire même immigrants illégaux »<sup>832</sup>. Aucune mention n'était faite des demandeurs d'asile ni des réfugiés, comme s'ils n'étaient pas concernés par une telle loi, à moins qu'ils ne fussent compris, par amalgame, dans la catégorie des immigrants illégaux. Le système d'immigration devait, selon ce document, trouver un juste équilibre entre deux objectifs : accueillir les visiteurs qui sont de bonne foi (« bone fide visitors »), d'une part, et empêcher ceux qui sont de mauvaise foi, tels que les trafiquants ayant des liens avec le crime organisé et les terroristes, d'autre part<sup>833</sup>. Le texte présenta sept objectifs en tout : assurer la sécurité de l'État ; gérer l'immigration de manière à servir au mieux les besoins économiques du pays ; protéger les droits de l'homme ; protéger et développer les relations internationales de l'Irlande ; garantir un traitement

<sup>830</sup> « There has been growing criticism of the absence of any real immigration policy in this country. What policy there is appears to be based on the following assumptions: Work permit holders and immigrants must be both mentally and physically perfect. Effective implementation of the Dublin Convention would ideally ensure we receive no asylum seekers whatsoever. Work permit holders are welcome so long as they don't bring families or expect full employment rights. And of course they must leave us as soon as they are no longer of use to us. If you really have to come here, do not expect to be treated with dignity and respect for your basic human rights. » Sean Love, op.cit.

<sup>831</sup> « We will prepare a new Immigration and Residence Bill which will consolidate legislation in the area and provide for future developments ». Extrait du *Programme for Government* du Fianna Fáil et des Progressive Democrats en 2002. Cité dans Department of Justice, Equality and Law Reform, *Immigration and Residence in Ireland : Outline Policy Proposals for an Immigration and Residence Bill*, Dublin, Stationery Office, avril 2005, p. 8.

<sup>832</sup> « The Irish immigration system touches in some fashion on every person who travels to or from Ireland, whether as a tourist, a migrant worker, an international student or, indeed, an illegal immigrant » Ibid., p. 7.

<sup>833</sup> Ibid.

équitable des personnes ; parvenir à la transparence dans le système d'immigration ; mettre en place des services appropriés<sup>834</sup>.

De nombreuses organisations publièrent des documents donnant leurs réactions aux propositions gouvernementales. Une des principales critiques était qu'en dépit des objectifs déclarés, l'accent portait avant tout sur les besoins économiques du pays. Les immigrants étaient perçus surtout comme des unités économiques et les propositions ne parlaient pas suffisamment de leurs droits. Le gouvernement expliqua dans le document qu'il préférerait que les différents ministères concernés proposent des lois sur les différents droits des immigrants, plutôt que d'inclure ces détails dans une loi générale sur l'immigration<sup>835</sup>. Cependant, plusieurs groupes souhaitèrent qu'un ensemble de droits fondamentaux, tels que le droit à la protection sociale, aux soins médicaux, au logement, à l'éducation et la formation (dont des cours d'anglais), et au regroupement familial, soient inclus dans la loi<sup>836</sup>. Un gouvernement qui disait vouloir présenter « une loi complète » sur l'immigration<sup>837</sup> ne pouvait pas se permettre d'ignorer cet aspect de la question qui joue un rôle fondamental dans l'intégration des immigrants, comme le déclara le Conseil national des femmes (NWCI)<sup>838</sup> :

Un tel système doit pouvoir s'engager véritablement à protéger les droits, l'intégration et l'inclusion sociale des immigrants et de leurs familles plutôt que de simplement gérer l'immigration et promouvoir le développement économique et la sécurité. Les travailleurs immigrés ne sont pas que des travailleurs, ce sont des individus, ils ont des familles, avec des besoins sociaux, culturels et économiques, et ceci doit être reconnu dans nos débats et nos conclusions sur la politique d'immigration<sup>839</sup>.

La discrétion accordée au ministre de la Justice en matière d'entrée et de séjour des étrangers, qui faisait déjà l'objet de tant de critiques, fut retenue. Il était prévu que le ministre puisse faire des déclarations de politique d'immigration (*Statements of Immigration Policy*)

---

<sup>834</sup> Ibid, p. 12.

<sup>835</sup> Ibid, p. 32.

<sup>836</sup> Par exemple Immigrant Council of Ireland, « Summary Analysis and Initial Response to the Government's Proposals for an Immigration and Residence Bill », Dublin, ICI, 2005, p. 14 ; National Women's Council of Ireland, « Immigration and Residence in Ireland Discussion Document: Submission of the National Women's Council of Ireland », Dublin, NWCI, 2005, p. 6. Disponible sur : [www.nwci.ie/download/pdf/immigrationandressub.pdf](http://www.nwci.ie/download/pdf/immigrationandressub.pdf) (consulté le 13 juillet 2011).

<sup>837</sup> « It is intended that the Immigration and Residence Bill should be a comprehensive treatment of the entire issue of immigration and residence in Ireland ». Department of Justice, Equality and Law Reform, op.cit., p.29.

<sup>838</sup> *National Women's Council of Ireland (NWCI)*.

<sup>839</sup> « Such a system is challenged to place at its heart a commitment to safeguarding the rights, integration and social inclusion of migrants and their families as opposed to simply that of managing migration, and promoting economic development and security. Migrant workers are not just workers, they are individuals and family members with social, cultural and economic needs and must be recognized as such in our debates and our conclusions on migration policy. » National Women's Council of Ireland, op.cit., p. 5.

guidant l'action des institutions<sup>840</sup> et ayant l'effet de lois d'application. Pour que le système d'immigration fonctionne de façon transparente et juste, selon plusieurs organisations, il aurait fallu que la législation primaire<sup>841</sup> décrive clairement les critères que le ministre devait suivre avant de mettre en place de telles lois d'application, concernant notamment les conditions à remplir pour pouvoir entrer dans le pays, obtenir un visa et un droit de séjour, et les reconduites à la frontière. Ces critères devaient être basés sur les meilleures pratiques sur le plan international<sup>842</sup>.

Le gouvernement envisageait la possibilité d'introduire un titre de séjour permanent pour rendre l'Irlande plus attrayante pour des personnes spécialisées dans des domaines dans lesquels le pays avait besoin de travailleurs<sup>843</sup>, et proposa de leur accorder des droits de regroupement familial plus favorables qu'aux autres catégories d'immigrants<sup>844</sup>. L'idée d'une immigration de longue durée fut accueillie positivement, parce que pour la première fois, les immigrants allaient être considérés comme des membres permanents de la société irlandaise, potentiellement du moins<sup>845</sup>. Cependant, le regroupement familial étant pour plusieurs organisations un des facteurs les plus importants pour assurer l'intégration des immigrants et de leurs familles dans la société irlandaise, elles souhaitaient les mêmes droits pour tous<sup>846</sup>. Il n'était pas souhaitable pour elles qu'il y ait une différenciation entre les différentes catégories de personnes :

Lors de l'élaboration d'une politique et d'une législation sur immigration, on devrait s'abstenir de créer un système d'immigration à deux vitesses qui divise et sépare les travailleurs immigrés peu ou pas qualifiés et ceux qui sont hautement qualifiés, plaçant ainsi toute une section de la population immigrante dans une situation d'insécurité et d'absence de droits<sup>847</sup>.

Selon le Comité national contre le racisme et pour l'interculturalisme (NCCRI), le droit au regroupement familial pour tous était un droit fondamental, « empêchant la marginalisation, la discrimination et le désavantage » et par conséquent, il devait impérativement être inclus dans

---

<sup>840</sup> Department of Justice, Equality and Law Reform, op.cit., p. 29.

<sup>841</sup> La législation primaire est celle qui est votée directement par le parlement.

<sup>842</sup> Immigrant Council of Ireland, op.cit., p. 15 ; National Women's Council of Ireland, op.cit., p. 3.

<sup>843</sup> Department of Justice, Equality and Law Reform, op.cit., p. 65.

<sup>844</sup> Ibid., p. 63.

<sup>845</sup> Immigrant Council of Ireland, op.cit., p. 21.

<sup>846</sup> Ibid., p. 28 ; NCCRI, *Submission to the Immigration and Residence in Ireland Discussion Document*. Dublin, NCCRI, juillet 2005, p. 9.

<sup>847</sup> « The development of migration policy and legislation should refrain from the creation of a two-tiered immigration system which divides and segregates low and high-skilled migrant workers and places a whole section of the migrant population into a situation of insecurity and a lack of rights. » National Women's Council of Ireland, op.cit., p. 5.

une loi débattue et votée par le parlement, plutôt que d'être régulé par le biais d'arrêtés ministériels<sup>848</sup>.

Concernant un traitement différencié des différentes catégories d'immigrants, le gouvernement proposa également de revoir les droits des immigrants en situation irrégulière. Il souhaitait que l'accès aux services publics leur soit limité et que ne leur soit accordé que le droit aux services d'urgence<sup>849</sup>. Cette proposition n'était pas suffisamment claire pour le Conseil irlandais des immigrants (ICI), qui ne voulait pas que cela se limite à des services concernant des situations « de vie ou de mort »<sup>850</sup>. La législation devait, selon lui, définir les services accessibles à tous, dont certains services médicaux et sociaux essentiels : le traitement médical d'urgence, l'immunisation, le traitement de maladies contagieuses, les soins liés à la grossesse et à l'accouchement, et d'autres services nécessaires à la protection de la vie et de la sécurité des personnes tels que les refuges pour femmes battues, les foyers pour sans-abri, les services de soins psychologiques et d'aide aux toxicomanes. Ceci était dans l'intérêt non seulement des individus concernés, mais aussi de la société dans son ensemble<sup>851</sup>.

Parallèlement à la mise en place d'un système unique pour traiter les demandes d'asile, de visas et de titres de séjour, le gouvernement déclara son intention de mettre sur pied un bureau chargé de l'intégration « pour promouvoir et coordonner des mesures sociales et organisationnelles concernant tous les ministères, afin d'assurer que les immigrants en situation régulière sont acceptés dans la vie économique et culturelle de l'Irlande »<sup>852</sup>. Le NCCRI estimait que dans l'absence d'une discussion sur la stratégie d'intégration qui devait être adoptée dans le pays, une telle proposition restait trop vague. Il regrettait qu'aucune mention ne fût faite de deux documents de stratégie traitant de la politique d'inclusion des minorités ethniques, à savoir le Plan d'action national de lutte contre le racisme<sup>853</sup> et le Plan d'action national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>854</sup>. Si l'intégration n'était

---

<sup>848</sup> « [Family reunification] can avoid further experiences of marginalisation, discrimination and disadvantage. » NCCRI, op.cit., p. 9.

<sup>849</sup> Department of Justice, Equality and Law Reform, op.cit., p. 32-33.

<sup>850</sup> « 'life or death' situations ». Immigrant Council of Ireland, op.cit., p. 32.

<sup>851</sup> Ibid.

<sup>852</sup> « It is intended to create [...] an Immigrant Integration Unit to promote and co-ordinate social and organisational measures across the whole spectrum of Government, for the acceptance of lawful immigrants into Irish economic and cultural life ». Department of Justice, Equality and Law Reform, op.cit., p. 122.

<sup>853</sup> *National Action Plan Against Racism (NPAR)*. Ce plan, publié par le gouvernement en 2005, visait à combattre le racisme et à promouvoir la diversité culturelle. Il sera décrit en détail dans le chapitre 5.

<sup>854</sup> *National Action Plan Against Poverty and Social Exclusion (NAPS)*. Ce plan, adopté en 2003, fait partie d'une série de plans contre la pauvreté dont le premier fut adopté en 1997. Il sera décrit dans le chapitre 5.

pas au cœur d'une loi sur l'immigration, elle serait vouée à l'échec<sup>855</sup>. En outre, le NCCRI aurait souhaité que le gouvernement soulignât dans son document l'importance des campagnes de sensibilisation de l'opinion publique. Il relevait de la responsabilité des autorités, selon cet organisme, de promouvoir une image positive des immigrants et une reconnaissance des avantages économiques, sociaux et culturels de l'immigration. Ainsi, il était essentiel que le gouvernement expliquât les raisons de sa politique d'immigration au public. « Si on n'informe pas le public pour qu'il comprenne les vrais choix à faire, il y aura toujours une tension entre le gouvernement qui reconnaît la nécessité de l'immigration et le public qui ne la voit pas »<sup>856</sup>. D'autres groupes critiquèrent l'ambiguïté du discours gouvernemental qui, tout en insistant sur le fait que l'économie avait besoin des immigrants, créait, à travers son discours sécuritaire, un climat de suspicion envers eux.

#### *4.3.5 Le Projet de loi relative à l'immigration, au séjour et à la protection de 2008 : peu de changement*

Suite à la consultation publique de 2005, le gouvernement publia un projet de loi relative à l'immigration et au séjour en avril 2007<sup>857</sup>, mais avec les élections législatives en juin 2007<sup>858</sup>, il ne fut jamais voté. Le nouveau projet de loi qui lui succéda en janvier 2008, le Projet de loi relative à l'immigration, au séjour et à la protection de 2008<sup>859</sup>, devait remplacer l'ensemble de la législation antérieure sur l'immigration par un cadre législatif intégré. Le texte reprenait les grandes lignes de ce qui avait été proposé dans le document de discussion de 2005.

Dans un discours présentant le projet de loi, le nouveau ministre de la Justice, Brian Lenihan, reconnut que les lois votées jusqu'alors n'étaient que « des mesures essentiellement temporaires conçues pour aborder certains aspects de la question [de l'immigration et de

---

<sup>855</sup> NCCRI, op.cit., p. 8.

<sup>856</sup> « If the public is not given the facts to let them understand the real choices to be made, there will be a continuing tension between governments recognising that migration is needed and the public not seeing why. » Ibid, p. 12.

<sup>857</sup> Le temps écoulé entre la consultation publique et la publication du projet de loi semble indiquer que la législation sur l'immigration n'était pas une priorité pour le gouvernement à cette époque.

<sup>858</sup> Fianna Fáil et les Progressive Democrats, au gouvernement depuis 1997, créèrent une alliance avec le parti des Verts afin d'obtenir une majorité au parlement et de garder le pouvoir.

<sup>859</sup> *Immigration, Residence and Protection Bill 2008*.



l'intégration] »<sup>860</sup>. L'immigration allait être mieux gérée, dit-il, en donnant la priorité, dans la nouvelle législation, à l'intérêt national :

La gestion de l'immigration dans cet État implique des choix. Nous ne pouvons pas dire à tous ceux qui veulent migrer ici : « venez, entrez ». J'ai le devoir envers la société irlandaise [...] de continuer à garantir autant que possible que l'on puisse vivre en sécurité en Irlande, que son économie continue à prospérer, et qu'elle ne devienne pas une plaque tournante de la criminalité. Dans le cadre de l'immigration, je remplis ce devoir en faisant des choix sur quels étrangers peuvent entrer, lesquels peuvent rester et, en fin de compte, lesquels doivent repartir. [...] Je n'ai pas à m'excuser des éléments de ce projet de loi qui sembleraient sévères à certaines personnes<sup>861</sup>.

La nouveauté dans ce texte était l'introduction d'un statut de résident de longue durée<sup>862</sup>, accordé aux immigrants présents en Irlande depuis au moins cinq ans, ou plus rapidement à certaines catégories de personnes que l'Irlande s'efforçait d'attirer pour leur savoir-faire. Ces résidents avaient les mêmes droits que les citoyens irlandais concernant l'emploi et l'accès aux services publics et aux prestations sociales. Le ministre annonça :

Pendant trop longtemps, le système d'immigration en Irlande a fonctionné sur la base d'une immigration temporaire d'une année à l'autre jusqu'à ce que les immigrants aient résidé suffisamment longtemps dans le pays pour faire une demande de naturalisation. Il est temps que nous reconnaissons le fait que beaucoup d'immigrants contribuent de façon significative à l'économie irlandaise, et à la société irlandaise en général<sup>863</sup>.

Cependant, il semblerait que cette nouvelle mesure fût motivée avant tout par des intérêts d'ordre économique, puisque le ministre ajouta :

Dans des circonstances où l'Irlande est de plus en plus en concurrence avec d'autres pays pour des personnes ayant des compétences et des qualifications très recherchées, nous avons besoin de ce statut, garanti par la loi, afin de pouvoir concevoir des

<sup>860</sup> « primarily stopgap measures designed to address particular aspects of the matter [of immigration and integration] » Department of Justice, Equality and Law Reform, « Address by the Minister for Justice, Equality and Law Reform at the launch of the Immigration, Residence and Protection Bill 2008 », le 29 janvier 2008. Disponible sur : [www.justice.ie/en/JELR/Pages/Address%20by%20the%20Minister%20for%20Justice,%20Equality%20and%20Law%20Reform%20at%20the%20launch%20of%20the%20Immigration,%20Residence%20and%20Protection%20Bill%202008](http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/Address%20by%20the%20Minister%20for%20Justice,%20Equality%20and%20Law%20Reform%20at%20the%20launch%20of%20the%20Immigration,%20Residence%20and%20Protection%20Bill%202008) (consulté le 17 juillet 2011).

<sup>861</sup> « The business of managing migration to the State is about making choices. It cannot be the case that we say to everyone who wants to migrate here: "Come on in." I owe a duty to Irish society [...] to continue to ensure to the greatest extent possible that Ireland is a safe place to live, with an economy that continues to thrive, and that it is not used as a base for criminality. In the immigration context, I fulfil that duty by making choices about which foreign nationals can come in, which ones can stay and, ultimately, which ones must leave. [...] I make no apologies for the elements of this Bill which might appear harsh to some. » Ibid.

<sup>862</sup> *Immigration, Residence and Protection Bill 2008*, Article 36.

<sup>863</sup> « For too long, the Irish immigration system has operated on the concept of temporary migration on a year-to-year basis until one has sufficient residence in the State to be able to make an application for naturalisation. It is time we acknowledged the fact that many migrants make an important contribution to the Irish economy and to Irish society generally. » Department of Justice, Equality and Law Reform, « Address by the Minister for Justice, Equality and Law Reform at the launch of the Immigration, Residence and Protection Bill 2008 », le 29 janvier 2008.

politiques d'immigration qui feront de l'Irlande une destination encore plus attirante pour l'immigration à moyen ou à long terme<sup>864</sup>.

On retrouve cet argument de l'intérêt national lorsque le ministre présenta le projet de loi au parlement :

On peut affirmer qu'une grande partie de l'immigration à long terme que nous avons reçue provenant de pays hors de l'Union européenne s'est faite malgré les mesures législatives en place, plutôt que grâce à elles. Cette innovation nous donne l'occasion de revoir notre politique d'une manière stratégique et d'avoir comme base de départ les besoins de l'Irlande, plutôt que les besoins d'employeurs individuels ou les espoirs d'immigrants individuels<sup>865</sup>.

Ainsi, les droits fondamentaux, l'intégration et l'inclusion sociale de ces personnes n'étaient toujours pas une priorité.

En principe, ce nouveau statut aurait dû être accueilli favorablement par les organisations qui, depuis de longues années, réclamaient un tel dispositif qui permettrait aux immigrants d'envisager leur présence en Irlande dans le long terme. Cependant, plusieurs groupes exprimèrent leur mécontentement vis-à-vis de la façon dont le gouvernement proposait de l'appliquer. Les syndicats auraient souhaité que les immigrants éligibles puissent se voir accorder ce statut dès leur arrivée en Irlande, comme c'est le cas pour la *Green Card* aux États-Unis. Ils craignaient qu'un immigrant ne se retrouve dans une situation où, conscient du besoin de renouveler son permis de travail régulièrement pendant cinq ans afin de remplir les conditions requises pour accéder au statut de résident de longue durée, n'oserait pas se plaindre de conditions de travail inacceptables, et que certains employeurs peu scrupuleux ne profitent de cette situation<sup>866</sup>.

Plusieurs groupes déplorèrent également le fait qu'avant de pouvoir faire une demande de titre de séjour de longue durée, un immigrant devait prouver qu'il était financièrement indépendant et n'avait à aucun moment pendant ses cinq années de résidence en Irlande eu

---

<sup>864</sup> « In circumstances where, increasingly, Ireland is in competition with other countries for people with sought-after skills and qualifications, we need this status, statutorily guaranteed, in order to be able to tailor immigration packages that make Ireland an even more attractive destination for medium-term and long-term migration ». Ibid. Notons que l'expression « immigration packages » dans le texte original a un sens plus commercial que la traduction « politiques d'immigration », renvoyant à la notion de forfait (« package holiday » étant utilisé par les agences de voyages qui proposent des séjours tout compris). On a ainsi l'impression que le gouvernement conçoit l'immigration comme un phénomène principalement économique.

<sup>865</sup> « It is safe to say that much of the longer-term migration that we have experienced from outside the European Union has happened despite, rather than because of, the legislative arrangements in place. This innovation gives us the opportunity to rethink our policies in a strategic way, starting from the basis of what Ireland needs, rather than the needs of individual employers or the hopes of individual migrants ». Le ministre de la Justice, Brian Lenihan, lors du débat parlementaire du 14 février 2008. *Dáil Éireann Debate*, Vol. 647, No. 2, p. 311.

<sup>866</sup> Irish Congress of Trade Unions (ICTU), « Observations and Recommendations on the Immigration, Residence and Protection Bill 2008 », Dublin, Congress, avril 2008, p. 7-8.

recours aux services sociaux ou aux prestations sociales<sup>867</sup>. Dans son préambule, la Directive de l'Union européenne relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée déclare que « les considérations économiques ne devraient pas être un motif de refus d'octroyer le statut de résident de longue durée et ne doivent pas être considérées comme interférant avec les conditions pertinentes »<sup>868</sup>. Bien que l'Irlande eût choisi, tout comme le Royaume-Uni, de ne pas appliquer cette directive, un groupe d'universitaires juristes avait recommandé, au moment de la consultation préalable à la publication du projet de loi, la suppression de cette condition pour s'aligner sur l'esprit de la directive<sup>869</sup>, mais le gouvernement décida de la maintenir. Une telle condition signifiait qu'un immigrant ne pouvait pas bénéficier, par exemple, de congés maladie payés, même en cas d'accident du travail, ou d'allocations chômage s'il se trouvait malgré lui sans emploi. Comme le dit la fédération des syndicats, « [l]es travailleurs immigrés cotisent à la sécurité sociale sur la même base que tout le monde et devraient pouvoir en bénéficier de la même façon que tous les autres »<sup>870</sup>. Selon ce texte, un immigrant ne pouvait pas non plus aller aux prud'hommes pour régler un litige avec son employeur ou porter une affaire de discrimination devant le tribunal chargé de telles affaires<sup>871</sup>, sans craindre que cela ne puisse compromettre ses chances d'obtenir un titre de séjour de longue durée<sup>872</sup>.

Selon les propositions du projet de loi, un immigrant souhaitant bénéficier de ce statut devait démontrer « qu'il a fait des efforts raisonnables pour s'intégrer dans la société irlandaise »<sup>873</sup>. Un tel critère étant si subjectif, la manière dont les autorités allaient mesurer le degré d'intégration d'un immigrant n'était pas clairement définie, ce qui rendait très difficile, dans le cas d'un refus, de contester la décision<sup>874</sup>.

---

<sup>867</sup> « The standard eligibility requirements are [...] that the foreign national [...] has, during his or her presence in the State, been supporting himself or herself and any dependants without recourse to such publicly funded services as are prescribed. » *Immigration, Residence and Protection Bill 2008*, Article 36(4)(c)(iv).

<sup>868</sup> Directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003, Préambule, § 9.

<sup>869</sup> Siobhán Mulally, et al. « Submission on the Scheme for the Immigration Residence and Protection Bill 2006, Cork, University College Cork Centre for Criminal Justice and Human Rights, 2006, p. 6.

<sup>870</sup> « Migrant workers pay into the social security scheme on the same basis as everyone else and they should be able to draw their benefits in the same way as all other contributors ». ICTU, op.cit., p. 9.

<sup>871</sup> Le Tribunal de l'égalité (*Equality Tribunal*) est une structure quasi-judiciaire qui peut être saisi dans des affaires de discrimination. Son travail sera décrit dans le chapitre 5..

<sup>872</sup> ICTU, op.cit., p. 9 ; Immigrant Council of Ireland, « Analysis of Immigration, Residence and Protection Bill 2008 and Proposal of Amendments », ICI, 28 mars 2008, p. 29 ; Integrating Ireland et al, « The Immigration, Residence and Protection Bill 2008: Summary of concerns », communiqué de presse du 14 février 2008.

<sup>873</sup> « [...] that he or she has made reasonable efforts to integrate into Irish society ». *Immigration, Residence and Protection Bill*, Article 36(4)(c)(iii).

<sup>874</sup> Immigrant Council of Ireland, op.cit., p. 29.

Le Conseil irlandais des immigrants critiqua le fait que le titre de séjour proposé ne serait valable que pendant cinq ans<sup>875</sup> et que son attribution et son renouvellement seraient à l'entière discrétion du ministre de la Justice<sup>876</sup>. Selon la Directive de l'UE citée plus haut, un permis de séjour de longue durée, à son échéance, est renouvelable de plein droit, sauf dans le cas d'une infraction grave ou d'une sérieuse menace à l'ordre public<sup>877</sup>. L'association nationale des avocats recommanda que les conditions de renouvellement s'alignent sur ce qui était prévu au niveau européen plutôt que d'accorder tant de pouvoir discrétionnaire au ministre de la Justice. En refusant le renouvellement automatique, l'État rendait difficile l'intégration des résidents de longue durée, selon cette association, citant comme exemple les difficultés qu'ils rencontreraient pour obtenir un prêt immobilier si leur avenir dans le pays était incertain<sup>878</sup>.

Hormis le statut de résident de longue durée, ce projet de loi contenait peu d'éléments nouveaux. Lors de sa publication, le ministre de la Justice déclara :

[Le projet de loi que nous publions aujourd'hui] est le fruit non seulement d'une longue réflexion et de recherches dans mon ministère et ailleurs, mais aussi d'un processus de consultation qui avait cherché à connaître l'avis d'individus et de groupes concernés dans ce domaine<sup>879</sup>.

Cependant, à la lecture des réactions à la nouvelle législation de ces mêmes groupes, il est évident que très peu des recommandations faites avaient été prises en compte. La plupart des éléments tant critiqués du document de consultation de 2005 figuraient de nouveau dans le projet de loi de 2008. Tout d'abord, très généralement, de nombreuses questions essentielles liées à l'immigration n'y figuraient pas clairement ou en étaient totalement absentes, le ministre se réservant le droit de décider au fur et à mesure de la politique à mener par le biais d'ordonnances et autres lois d'application. Il manquait une déclaration claire de politique d'immigration, cruciale pour guider le ministre de la Justice, mais également d'autres

---

<sup>875</sup> *Immigration, Residence and Protection Bill*, Article 36(2)

<sup>876</sup> *Immigration, Residence and Protection Bill*, Article 36(1). Source : Immigrant Council of Ireland, op.cit., p. 28.

<sup>877</sup> Directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003, Article 8.

<sup>878</sup> Law Society of Ireland. *Submission of the Law Society of Ireland on the Immigration, Residence and Protection Bill 2008*. Dublin, Law Society of Ireland, 2008, p. 44.

<sup>879</sup> « [the Bill published today] represents the fruits not only of lengthy thought and research in my Department and elsewhere, but of a consultation process that has sought to draw out the views of interested people and bodies in this area ». Department of Justice, Equality and Law Reform, « Address by the Minister for Justice, Equality and Law Reform at the launch of the Immigration, Residence and Protection Bill 2008 », le 29 janvier 2008.

ministres qui seraient amenés à adopter des mesures dans ce domaine<sup>880</sup>. Un député de l'Opposition décrit le projet de loi ainsi :

[C'est] un cadre législatif conçu pour pouvoir s'adapter à n'importe quelle politique d'immigration, allant de celle des portes ouvertes à celle du rideau de fer, et tout ce qui se trouve entre les deux, que ce soit des systèmes basés sur des compétences, des pays d'origine ou tout autre système de quotas. La législation doit être rédigée dans le cadre d'une politique et il va de soi que cette politique doit être décidée avant. Voter une loi sur l'immigration, puis décider d'une politique d'immigration après, c'est comme concevoir un bâtiment public sans savoir d'abord si ça va être une école, une prison ou un hôpital<sup>881</sup>.

Le projet de loi ne traitait pas des droits des immigrants, critiquèrent des ONG, le gouvernement proposant plutôt « de remplir les blancs plus tard » sous forme de régulations<sup>882</sup>.

Le droit au regroupement familial, sujet très présent dans les discussions lors de la consultation de 2005, ne figurait pas dans le projet de loi, en dépit des recommandations de plusieurs organisations dans ce sens<sup>883</sup>. Le texte accordait une latitude considérable au ministre de la Justice en la matière, mais sans donner les grandes lignes de la politique qu'il devait suivre. Cette approche ôtait le droit de regard du parlement, qui devait voter dans le vide, comme le déclara un député de l'Opposition :

La politique irlandaise de l'immigration est-elle pour le regroupement familial ? La réponse est que nous ne savons pas et nous ne le saurons que quand le ministre publiera des arrêtés à cet égard<sup>884</sup>.

L'Irlande est le seul pays membre de l'UE où le droit au regroupement familial n'est pas garanti par la législation primaire<sup>885</sup>. Même le Royaume-Uni et le Danemark qui, comme

<sup>880</sup> Immigrant Council of Ireland, op.cit., p. 6 ; Irish Congress of Trade Unions, op.cit., p. 4 ; Law Society of Ireland, op.cit., p. 22.

<sup>881</sup> « A legislative framework designed to be capable of accommodating any conceivable immigration policy, from open doors to iron curtain, with room for all sorts of intermediate schemes based on skills, countries of origin or any other quota system. The legislation must be drafted by reference to the policy and it follows that the policy must be decided first. To pass an Immigration Act and afterwards decide an immigration policy is like having the Office of Public Works design a public building without first knowing whether it should be a school, a prison or a hospital » Le député Pat Rabbitte (Parti travailliste), lors du débat parlementaire du 14 février 2008. *Dáil Éireann Debate*, Vol. 647, No. 2, p. 323.

<sup>882</sup> « to fill in the blanks later ». Integrating Ireland, Immigrant Council of Ireland, Irish Refugee Council, Refugee Information Service, Migrant Rights Centre Ireland, « The Immigration, Residence and Protection Bill 2008: Summary of concerns », communiqué de presse du 14 février 2008, p. 1; Immigrant Council of Ireland, op.cit., p. 6.

<sup>883</sup> Ibid., p. 12.

<sup>884</sup> « Does Irish immigration policy favour family reunification? The answer is that we do not know and we will not find out until the Minister makes regulations in this regard. ». Le député travailliste Pat Rabbitte, le 14 février. *Dáil Éireann Debate*, Vol. 647, No. 2, p. 326.

<sup>885</sup> Immigrant Council of Ireland, op.cit., p. 12.

l'Irlande, décidèrent de ne pas appliquer la Directive de l'Union européenne relative au droit au regroupement familial<sup>886</sup>, disposent de lois votées par le parlement pour réguler ce droit.

Le projet de loi proposait de limiter l'accès à la justice pour des affaires concernant l'immigration, et ceci pour tous les immigrants. Cette mesure, déjà en vigueur pour les seuls demandeurs d'asile depuis l'introduction de la Loi relative au trafic des immigrants clandestins de 1999, ne leur accordait qu'un délai de quatorze jours pour contester devant les tribunaux toute décision des services d'immigration à leur égard<sup>887</sup>. Dans le cas d'un arrêté d'expulsion, le projet de loi prévoyait de supprimer le caractère suspensif d'un tel recours<sup>888</sup>. Un immigrant pouvait donc se trouver expulsé durant cette période de quatorze jours, ce qui rendrait très difficile la préparation par son avocat de son recours. De plus, si la Cour considérait que le recours était « frivole et vexatoire », elle pourrait exiger que l'avocat de l'immigrant assume personnellement tous les frais de justice<sup>889</sup>, ce que certaines ONG considéraient comme une mesure d'intimidation envers les avocats<sup>890</sup>. Plusieurs organisations exigèrent le retrait de ces dispositions<sup>891</sup>, qui entraveraient, à leur avis, la capacité des immigrants à accéder à la justice, en violation de l'Article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme<sup>892</sup>.

En introduisant le projet de loi, le ministre de la Justice Brian Lenihan se dit très ouvert à des amendements de la part de l'Opposition, mais avoua également que le gouvernement en proposerait d'autres au fur et à mesure que le débat se poursuivrait<sup>893</sup>. Le texte fut débattu pendant dix-huit jours et sept cents amendements furent déposés, dont deux cents par le gouvernement lui-même<sup>894</sup>. Qu'il en fût ainsi reflétait un manque de planification, pourrait-on dire, si un projet de loi avait tant besoin de modification à ce stade. Selon un

<sup>886</sup> Directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003. Le Royaume-Uni et le Danemark ne l'adoptèrent pas non plus.

<sup>887</sup> *Immigration, Residence and Protection Bill 2008*, Article 118(2)(a). Le délai habituel pour un recours est de trois mois.

<sup>888</sup> *Immigration, Residence and Protection Bill 2008*, Article 118(9).

<sup>889</sup> « frivolous or vexatious ». *Immigration, Residence and Protection Bill 2008*, Article 118(7) et (8).

<sup>890</sup> Immigrant Council of Ireland, op.cit., p. 33 ; ICCL, *Submission to the Joint Committee on Justice, Equality, Defence and Women's Rights on the Immigration, Residence and Protection Bill 2008 (as initiated)*, Dublin, ICCL, mars 2008, p. 38.

<sup>891</sup> Law Society of Ireland, op.cit., p. 19 ; Irish Council for Civil Liberties, op.cit., p.38 ; Immigrant Council of Ireland, op.cit., p. 33-34.

<sup>892</sup> De son nom officiel la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Cette Convention fut signée par l'Irlande en 1950, mais ne fut incorporée dans la législation qu'en 2003. L'Article 6 garantit le droit à un procès équitable.

<sup>893</sup> « I will be glad to consider suggestions for amendments that will improve the Bill's operation ». Department of Justice, Equality and Law Reform, « Address by the Minister for Justice, Equality and Law Reform at the launch of the Immigration, Residence and Protection Bill 2008 ».

<sup>894</sup> Eugene Quinn, « The Immigration, Residence and Protection Bill 2008 : Well-Founded Fears? », in *Working Notes*, No. 59, novembre 2008, p. 9.

député, il aurait mieux valu publier un Livre blanc à l'avance et mener un vaste débat<sup>895</sup>. Cependant, le document de discussion de 2005 ressemblait à un Livre blanc, et le gouvernement reçut plus d'une centaine de réponses, mais ne tint pas compte pour autant des recommandations principales des groupes les plus expérimentés dans le domaine de l'immigration et des droits de l'homme.

#### 4.3.5 *En attendant une loi sur l'immigration*

Après son passage devant le comité parlementaire de la Justice, l'égalité, la défense et les droits de la femme en novembre 2008, le projet de loi amendé devait passer une dernière fois devant le parlement pour être voté. Il n'en fut rien, et un an et demi plus tard, en juillet 2010, son retrait fut annoncé devant le parlement<sup>896</sup>. Il serait plus rapide, justifia le ministre de la Justice un mois auparavant, de publier un nouveau projet de loi qui tiendrait compte des centaines d'amendements<sup>897</sup>. Le projet de loi relative à l'immigration, au séjour et à la protection de 2010 ne fut jamais voté et avec le changement de gouvernement en 2011, il était question de publier un nouveau projet de loi qui serait présenté au parlement à la fin 2011 ou en 2012.

Depuis le début des années 2000, le gouvernement soulignait l'importance de disposer d'une loi qui réunirait en un seul texte les différents aspects de l'immigration – l'entrée et le séjour des immigrants, ainsi que la protection des réfugiés – afin de remplacer d'anciens textes qui étaient soit inadaptés dans un contexte d'immigration importante, soit inapplicables parce que jugés anticonstitutionnels. Malgré quatorze années au pouvoir<sup>898</sup>, le gouvernement n'a pas pu mener à bien une telle loi. En dépit de nombreuses interventions, critiques mais constructives dans leur ensemble, et de recommandations au fil des ans de la part d'organisations et de professionnels très actifs dans le domaine de l'immigration et des droits de l'homme, les différentes propositions gouvernementales (documents de discussion, projets de loi) continuaient à mettre en avant les questions de sécurité et les mesures visant à empêcher l'entrée sur le territoire de certaines catégories de personnes ou à faciliter leur

<sup>895</sup> Le député vert Ciarán Cuffe, lors du débat parlementaire du 14 février 2008. *Dáil Éireann Debate*, Vol. 647, No. 2, p. 328.

<sup>896</sup> Motion proposée au parlement le 7 juillet 2010. *Dáil Éireann Debates*, Vol. 715, No. 1, p. 43.

<sup>897</sup> Niamh McMahon, « The Long and Winding Road to Immigration Legislation in Ireland », *Human Rights in Ireland*, 18 juin 2010. Disponible sur [www.humanrights.ie/index.php/2010/06/18/mcmahongues/](http://www.humanrights.ie/index.php/2010/06/18/mcmahongues/) (consulté le 9 août 2011).

<sup>898</sup> Quatorze ans (1997-2011) dans le cas du Fianna Fáil, le parti le plus important de la coalition, onze ans pour les Progressive Democrats (1997-2008) et quatre ans pour le parti des Verts (2007-2011).

expulsion le cas échéant. Elles avaient aussi pour objectif de satisfaire les besoins économiques immédiats de l'Irlande, tout en essayant de limiter l'accès des immigrants à certains droits sociaux. Cependant, elles accordaient peu d'importance aux droits des immigrants et à leur intégration.

#### 4.4 Législation sur l'égalité, contre la discrimination et le racisme

##### 4.4.1 *Législation contre la discrimination*

La Loi relative à l'égalité en matière d'emploi de 1998<sup>899</sup> et la Loi relative à l'égalité de statut de 2000<sup>900</sup>, amendées par la Loi relative à l'égalité de 2004<sup>901</sup>, sont les principales lois sur l'égalité en Irlande. La loi de 1998 interdit la discrimination dans l'emploi – l'accès à l'emploi et à la formation, les conditions de travail, le licenciement, la rémunération, le harcèlement moral et sexuel, et la promotion. Aux termes de cette loi, la discrimination est interdite contre les personnes en raison de leur sexe, leur statut marital ou familial, leur âge, leur handicap, leur religion, leur race, leur orientation sexuelle ou leur appartenance aux gens du voyage. La loi créa une structure pour promouvoir l'égalité, l'Autorité de l'égalité<sup>902</sup>, dotée d'un tribunal qui pouvait être saisi dans des affaires de discrimination<sup>903</sup>. La loi de 2000 adopta les mêmes définitions de discrimination, mais elle étendit le champ d'application à l'accès à l'éducation et au logement, ainsi que à l'achat de biens et de services<sup>904</sup>. Ces deux lois furent votées à une époque où l'immigration massive n'avait pas encore commencé, et une lecture des débats parlementaires montre que l'accent portait sur le besoin de légiférer afin de lutter contre la discrimination contre les femmes avant tout, puis contre les personnes âgées et les handicapés. La discrimination raciale ou ethnique ne figura presque pas dans les débats.

Quelques années plus tard, un nouveau projet de loi sur l'égalité fut présenté au parlement. La Loi relative à l'égalité de 2004 fut votée afin de transposer trois directives européennes sur l'égalité<sup>905</sup> dans la législation irlandaise, et d'amender les lois de 1998 et

---

<sup>899</sup> *Employment Equality Act 1998.*

<sup>900</sup> *Equal Status Act 2000.*

<sup>901</sup> *Equality Act 2004.*

<sup>902</sup> *Equality Authority.*

<sup>903</sup> Le travail de l'*Equality Authority* et de son tribunal sera décrit dans le chapitre 5.

<sup>904</sup> Source: Site de l'*Equality Authority* [www.equality.ie](http://www.equality.ie) (consulté le 15 juillet 2011).

<sup>905</sup> Il s'agissait des directives 2000/43/EC relative à l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, 2000/78/EC relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail et



2000 pour qu'elles y soient conformes<sup>906</sup>. Lors de la publication du projet de loi, la Commission irlandaise des droits de l'homme exprima sa déception sur plusieurs points concernant le traitement des immigrants<sup>907</sup>. Le gouvernement avait décidé de ne pas étendre le champ d'application de la loi de 2000 pour garantir l'égalité d'accès à la sécurité sociale et à l'éducation, contrairement à ce qui était stipulé dans une des trois directives européennes, à savoir celle relative à l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, qui stipule dans son préambule :

Pour assurer le développement de sociétés démocratiques et tolérantes permettant la participation de tous les individus, quelle que soit leur race ou leur origine ethnique, une action spécifique dans le domaine de la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique doit aller au-delà de l'accès aux activités salariées et non salariées et s'étendre à des domaines tels que *l'éducation, la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé, les avantages sociaux*, l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services<sup>908</sup>.

Comme nous l'avons vu, le gouvernement avait introduit, trois mois auparavant, un règlement interdisant l'accès aux prestations sociales à toute personne n'étant pas résident en Irlande depuis au moins deux ans<sup>909</sup>. Concernant l'éducation, les enfants de certains immigrants, dont les étudiants, n'avaient pas accès aux écoles publiques, et l'enseignement supérieur, bien qu'accessible en théorie, coûtait beaucoup plus cher pour les ressortissants de pays tiers, qui ne pouvaient pas non plus bénéficier de bourses de l'État. Ces mesures créaient des inégalités entre les Irlandais et les immigrants, et entravaient l'intégration de ces derniers<sup>910</sup>.

Le nouveau projet de loi, tout comme la loi de 2000, ne s'appliquait pas aux ministères et autres organismes de l'État, sauf dans le cas où ceux-ci fournissaient des services. Ainsi, la police et les tribunaux, ainsi que les services de l'immigration ne pouvaient pas être poursuivis pour discrimination en vertu de ces lois<sup>911</sup>. Plusieurs organisations souhaitaient non seulement que les dispositifs s'appliquent à toutes les fonctions de l'État, mais aussi que la

---

2002/73/EC relative à l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la formation professionnelle, et les conditions de travail.

<sup>906</sup> Government of Ireland, « Equality Bill 2004 », Dublin, Stationery Office, 2004, p. 37.

<sup>907</sup> Irish Human Rights Commission, « Equality Bill 2004 », communiqué de presse du 9 juin 2004. Disponible sur : [www.ihrcc.ie/newsevents/press/2004/06/09/equality-bill-2004/](http://www.ihrcc.ie/newsevents/press/2004/06/09/equality-bill-2004/) (consulté le 18 juillet 2011).

<sup>908</sup> Préambule de la Directive 2000/43/CE. *Journal Officiel des Communautés européennes*, 19 juillet 2000, L180/22 (souligné par nous).

<sup>909</sup> Ce règlement, *Habitual Residence Condition (HRC)* est traité dans le chapitre 3.

<sup>910</sup> Irish Human Rights Commission, « Observations on the Equality Bill 2004 », Dublin, IHRC, 2 juin 2004, p. 10.

<sup>911</sup> Aileen Pearson-Evans et al, *European Intercultural Workplace: Republic of Ireland*, Dublin, DCU, 2007, p.101.

législation instaure l'exigence d'intégrer des obligations positives<sup>912</sup> dans tout le secteur public afin de promouvoir l'égalité et la non-discrimination<sup>913</sup>. Une telle mesure aurait permis à l'Irlande de s'aligner sur ce qui se faisait en Irlande du Nord. Dans l'Accord de Belfast<sup>914</sup>, le gouvernement irlandais s'était engagé spécifiquement à introduire de nouvelles lois sur l'égalité dans tous les domaines. Comme le dit l'auteur d'un rapport de l'Autorité de l'égalité et de son homologue nord-irlandais, la Commission de l'égalité pour l'Irlande du Nord<sup>915</sup> :

[L'Accord de Belfast] impose une obligation contraignante à l'Irlande d'assurer que la protection des droits en place en Irlande est au moins équivalente à celle en vigueur en Irlande du Nord. Cette obligation spécifique semble requérir le renforcement et l'extension de certains des éléments de la législation sur la lutte contre la discrimination et pour les droits de l'homme en Irlande, ainsi que l'introduction d'une forme d'obligation positive d'égalité dans le secteur public<sup>916</sup>.

Les lois de 1998 et 2000 allaient dans ce sens. Cependant, étant donné que la notion d'obligations positives fut introduite en Irlande du Nord dans la *Northern Ireland Act 1998*, l'Irlande avait du retard dans ce domaine<sup>917</sup>. La loi de 2004 aurait été l'occasion de le rattraper en y incorporant cette notion, obligeant ainsi toutes les structures de l'État à prendre les devants et à revoir de manière proactive leur fonctionnement dans un souci d'une plus grande égalité et de non-discrimination.

Avant la publication du projet de loi en 2004, l'Autorité de l'égalité avait fait 51 recommandations visant à améliorer la législation. Mais la Commission irlandaise des droits de l'homme constata avec regret, en lisant le projet de loi, que grand nombre de ces recommandations n'avaient pas été retenues<sup>918</sup>.

---

<sup>912</sup> Définition d'obligations positives (*positive duties* en anglais) : « une approche proactive pour garantir l'efficacité en matière d'égalité ; changement structurel et systématique initié par les institutions et des autorités publiques au lieu de changements ponctuels découlant de plaintes individuelles ». Source : European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field [www.non-discrimination.net/fr/seminar/atelier-sur-les-obligations-positives](http://www.non-discrimination.net/fr/seminar/atelier-sur-les-obligations-positives) (consulté le 10 août 2011).

<sup>913</sup> Irish Human Rights Commission, op.cit., p. 7 ; Louise Beirne & Vinodh Jaichand, *Breaking Down Barriers: Tackling Racism in Ireland at the Level of the State and its Institutions*. Dublin, Amnesty International, 2006, p. 46.

<sup>914</sup> Connue également sous le nom de l'Accord du Vendredi Saint (1998).

<sup>915</sup> *Equality Commission for Northern Ireland*.

<sup>916</sup> « [The Belfast Agreement] imposes a binding obligation upon Ireland to ensure that at least an equivalence of rights protection is in place in Ireland as that applying in Northern Ireland. This specific obligation appears to require the strengthening and extension of some elements of anti-discrimination and human rights legislation in Ireland, as well as the introduction of some form of positive public sector equality duty. » Colm O'Cinneide, *Equivalence in Promoting Equality: The Implications of the Multi-Party Agreement for the Further Development of Equality Measures for Northern Ireland and Ireland*, Dublin, Equality Commission for Northern Ireland/Equality Authority, 2005, p. 75.

<sup>917</sup> Irish Human Rights Commission, op.cit., p. 8.

<sup>918</sup> Ibid., p. 3.

#### 4.4.2 *Législation contre la haine raciale*

L'Irlande signa la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale en 1968, mais ne la ratifia qu'en 2000. Selon l'Article 4(a) de la Convention, un pays signataire est obligé de promulguer des lois et autres mesures pour prévenir l'incitation à la haine raciale<sup>919</sup>. Une loi votée déjà en 1989, la Loi relative à la prohibition de l'incitation à la haine raciale<sup>920</sup>, érigeait en infraction des actions susceptibles d'inciter à la haine fondée sur l'appartenance raciale, nationale, religieuse, ethnique ou sexuelle. Il s'agissait de paroles exprimées en public ou lors d'événements publics, ou de la possession ou la distribution de documents « offensifs ».

Bien qu'elle fût la loi principale pour protéger contre l'incitation à la haine raciale, elle s'avéra difficile à mettre en œuvre. Dix ans après son entrée en vigueur, aucune poursuite n'avait été engagée<sup>921</sup>. Il s'avéra difficile de prouver une telle infraction et ceci pour plusieurs raisons. La notion de « haine » était difficile à délimiter ; la loi interdisait la diffusion de document « offensifs », mais ne donna pas de définition de ce que cela impliquait ; il fallait prouver que la personne avait suscité la haine intentionnellement. Pour Cowhey, ces problèmes illustrent comment la loi est « à mi-chemin entre une loi spécifique réprimant les discours racistes et une loi cherchant à couvrir le domaine de l'ordre public, mais ne parvient à être ni l'une ni l'autre »<sup>922</sup>.

En 2000, année de la ratification de la Convention onusienne, le ministère de la Justice, John O'Donoghue, annonça qu'il allait revoir la loi, étant donné son inefficacité. Quatre ans plus tard, dix-huit personnes avaient été poursuivies aux termes de cette loi, dont sept avaient été condamnées, et le gouvernement, dans son rapport au Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale, se déclara satisfait que la loi s'adaptait enfin au problème croissant du racisme en Irlande<sup>923</sup>. Il déclara, dans le même rapport, que la révision de la loi suivait son cours tout de même et allait être terminée sous peu. Le réexamen

<sup>919</sup> Le texte de la Convention est disponible sur : [www2.ohchr.org/french/law/pdf/cerd.pdf](http://www2.ohchr.org/french/law/pdf/cerd.pdf) (consulté le 13 août 2011).

<sup>920</sup> *Prohibition of Incitement to Hatred Act 1989*.

<sup>921</sup> Government of Ireland, « United Nations International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: First National Report by Ireland », Dublin, Stationery Office, 2004, p. 36.

<sup>922</sup> « [the Act] is caught between being a specific anti-hate speech law, and attempting to cover the public order domain, without doing either job successfully ». David Cowhey, « Racism Hate Speech Law in Ireland: The Need for Reform », *Cork Online Law Review*, No. 4, 2006, p. 40. Disponible sur <http://ucclawsociety.mercuryfrost.net/colr/editions/2006/2006%204%20%20Cowhey.pdf> (consulté le 12 juillet 2011).

<sup>923</sup> « This growing body of case law under the Act suggests that application of the legislation is adapting to the growing problems with racism in Ireland. » Government of Ireland, op.cit., p.36.

promis de la loi continua, mais aucune proposition n'a été avancée depuis, ce que certaines organisations de droits de l'homme interprétèrent comme un manque de volonté de la part du gouvernement de lutter sérieusement contre le racisme<sup>924</sup>. Le comité onusien, dans son rapport de 2005, exprima son inquiétude face au nombre d'incidents à caractère raciste en Irlande et recommanda la mise en place de lois accordant davantage de protection contre de tels incidents, ainsi que l'introduction d'une disposition selon laquelle une motivation ou un objectif raciste dans tout délit constitue une circonstance aggravante entraînant une punition plus sévère<sup>925</sup>.

Aucun changement ne fut apporté à la législation sur le racisme, pourtant essentielle pour la création d'une société inclusive, où les différences culturelles, raciales et ethniques sont acceptées. Cependant, plusieurs mesures importantes furent prises par le gouvernement dans ce domaine, notamment le lancement d'un plan national contre le racisme, qui sera décrit et analysé dans le chapitre suivant.

#### 4.5 Conclusion

Nous avons étudié dans ce chapitre la mise en place d'une législation relative à l'immigration et à l'asile, ainsi qu'à l'accès à la nationalité et à la lutte contre la discrimination et le racisme. Lors de sa mise en place, le gouvernement proposait des lois, puis des ONG et autres groupes directement impliqués dans l'immigration, le droit d'asile et les droits de l'homme réagissaient à ces propositions. Il existait une tension constante entre le gouvernement qui essaya sans cesse de limiter l'accès au pays ainsi que l'accès aux droits sociaux pour certains immigrants, d'une part, et les organisations qui se préoccupaient de l'absence dans de telles mesures de considération pour les droits de l'homme et l'intégration de ces populations, d'autre part. Ce fut le cas pour la plupart des propositions législatives pendant les années étudiées ici. Les organisations firent un important travail de lobbying par le biais de documents d'observations et de recommandations largement diffusés, et leurs communiqués de presse firent l'objet d'une couverture médiatique importante. Leur travail se trouvait très souvent reflété dans les débats parlementaires, quand les députés de l'opposition soulevaient les critiques de ces organisations spécialisées en s'opposant aux différents projets de loi. Cependant, le gouvernement ignorait la plupart des recommandations de ces

<sup>924</sup> Beirne & Jaichand, op.cit., p. 44.

<sup>925</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights, « Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Ireland », mars 2005, §11. Disponible sur : [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)CERD.C.IRL.CO.2.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)CERD.C.IRL.CO.2.En?Opendocument).

organisations, même lorsqu'il les sollicitait lors de consultations publiques, et les lois reflétaient avant tout les priorités d'un gouvernement qui souhaitait contrôler l'immigration, sans trop se soucier des immigrants.

Au cours de cette décennie, il y eut des changements de personnalités politiques au gouvernement, notamment au ministère de la Justice, mais les mêmes partis restèrent au pouvoir et la ligne politique resta la même. Une des priorités semblait être la fermeture des frontières aux demandeurs d'asile, dont la plupart étaient, selon le gouvernement, tout simplement des immigrants illégaux, et la mise en place de mesures visant à les décourager de choisir l'Irlande comme destination. Une autre préoccupation était de satisfaire les besoins en main d'œuvre du pays, alors en plein essor économique, tout en essayant de conserver l'aspect temporaire du séjour des travailleurs étrangers.

Malgré l'importance de l'immigration et le besoin reconnu par tous d'une nouvelle législation pour la réguler, la plupart des lois étaient votées dans un climat d'urgence, pour réagir à des situations précises – l'arrivée soudaine d'un nombre important de demandeurs d'asile, l'augmentation du nombre d'enfants nés en Irlande de parents étrangers bénéficiant automatiquement de la nationalité irlandaise, ou des décisions de la Haute Cour ou de la Cour Suprême sur la non constitutionnalité de certaines lois. Ces nouvelles lois, votées dans la précipitation, s'avéraient très souvent défectueuses et furent contestées devant les tribunaux. Très peu de lois furent des lois proactives, le fruit d'une longue réflexion, regardant l'immigration dans sa globalité et comme phénomène à long terme. La tentative d'introduire une loi générale sur l'immigration (la loi relative à l'immigration, au séjour et à la protection), à partir de 2005, n'ayant toujours pas abouti, il n'existe pas, pour l'heure, de législation traitant des droits des immigrants et de leur intégration dans la société irlandaise.

Le discours du gouvernement pendant cette période était assez contradictoire : d'un côté, l'Irlande était assaillie par certains immigrants indésirables et il fallait légiférer pour protéger le pays, alors que de l'autre côté, l'Irlande, grâce à son formidable succès économique, avait grand besoin de travailleurs étrangers. Du point de vue législatif, le discours négatif l'emporta, alors que parallèlement, le gouvernement introduisit certaines mesures positives telles que la publication d'un plan de lutte contre le racisme, des stratégies interculturelles dans le service public, et la nomination d'un ministre d'État chargé de l'intégration, mesures que nous analyserons dans le chapitre suivant. Cependant, le discours négatif à l'encontre de certaines catégories d'immigrants ne peut que nuire à la représentation de celles-ci. Des attitudes négatives au sein de la population d'accueil rendent l'intégration

d'autant plus difficile, ce qui n'est bien ni pour les immigrants, ni pour la cohésion sociale du pays.



**TROISIÈME PARTIE**

**L'ÉTAT**

**ET LA DIVERSITÉ CULTURELLE**





## CHAPITRE 5

### MISE EN PLACE D'INSTITUTIONS ET DE STRUCTURES POUR GÉRER LA DIVERSITÉ

#### 5.0 Introduction

Il y a quinze ans, l'Irlande était « remarquablement exempte » de racisme, selon le Deuxième comité d'enquête sur le racisme et la xénophobie du Parlement européen. Elle était certainement « remarquablement exempte » de préoccupations sur le racisme. Il n'y avait de législation ni sur la citoyenneté, ni sur la nationalité, ni sur l'immigration, ni sur les réfugiés [...] Il n'y avait [...] pas d'Autorité de l'égalité ou de NCCRI [...] Maintenant nous disposons de tout cela<sup>926</sup>.

Dans les chapitres précédents, nous avons décrit et analysé les politiques d'immigration et d'asile et l'introduction de lois dans ces domaines. Bon nombre des mesures que nous avons étudiées concernaient l'arrivée et l'installation des immigrants, à savoir qui venait en Irlande et dans quelles conditions. Dans ce chapitre, nous étudierons les structures créées et les mesures prises par le gouvernement pour répondre aux questions soulevées par l'immigration et la diversité qui l'accompagne, et en particulier, les problèmes tels que la discrimination, le racisme et l'inégalité.

#### 5.1 Racisme et discrimination

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, la politique gouvernementale en matière de migration faisait que les travailleurs provenant de pays tiers, avec un permis de travail (ce qui concernait surtout les travailleurs manuels) ou des visas de travail (pour les emplois plus qualifiés) n'avaient pas certains droits sociaux, tels que l'accès généralisé à l'éducation gratuite<sup>927</sup> et aux soins gratuits ou encore les prestations sociales. Ils ne bénéficiaient pas de stratégie d'intégration formelle. En conséquence, on peut dire que les

---

<sup>926</sup> « Fifteen years ago Ireland was 'remarkably free' of racism - according to the European Parliament Second Committee of Inquiry into Racism and Xenophobia. It was certainly 'remarkably free' of concern about racism. There was neither citizenship nor nationality nor immigration nor refugee legislation [...] There was [...] no Equality Authority or NCCRI [...] Now we have all of those things. » Ronit Lentin & Robbie McVeigh, « Irishness and Racism – Towards an E-Reader », *Translocations*, Vol. 1, No. 1, automne 2006, p. 22.

<sup>927</sup> Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, les étudiants originaires de pays tiers ne peuvent pas scolariser leurs enfants dans le système éducatif public et gratuit. De plus, les immigrants originaires de pays tiers et leurs enfants, ainsi que les demandeurs d'asile et les réfugiés, doivent payer des frais d'inscriptions très élevés dans l'enseignement supérieur, contrairement aux Irlandais et aux ressortissants des pays de l'EEE, pour qui l'enseignement supérieur est gratuit.

demandeurs d'asile et les travailleurs immigrants avaient beaucoup en commun. Ils se trouvaient pour beaucoup en bas de l'échelle sociale, souffraient de faibles niveaux de vie, de pauvreté et d'exclusion sociale et étaient la cible d'un racisme informel et institutionnel, de discriminations et d'hostilités.

De nombreuses sources évoquent un problème de racisme en Irlande, mais diffèrent sur le sens qu'elles donnent à ce terme. En règle générale, les définitions les plus vastes, telles que celle adoptée par les Nations unies, dépassent la définition de base du racisme (la croyance en la supériorité d'une race sur une autre) et comprennent les problèmes de discrimination et d'inégalité. L'UNESCO, dans sa Déclaration sur la race et les préjugés raciaux, adopté en 1978, décrit le racisme de la manière suivante :

Le racisme englobe les idéologies racistes, les attitudes fondées sur les préjugés raciaux, les comportements discriminatoires, les dispositions structurelles et les pratiques institutionnalisées qui provoquent l'inégalité raciale, ainsi que l'idée fallacieuse que les relations discriminatoires sont moralement [...] justifiables; il se manifeste par des dispositions législatives ou réglementaires et par des pratiques discriminatoires, ainsi que par des croyances et des actes antisociaux<sup>928</sup>.

La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adopté en 1966, déclare pour sa part que :

L'expression « discrimination raciale » vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique<sup>929</sup>.

Le racisme est donc défini comme un phénomène bien plus complexe qu'une simple question de couleur de peau ou de caractéristiques physiques. Récemment, en Irlande, les débats sur le racisme ont eu tendance à adopter cette vision plus globale du problème, comme nous pouvons le constater lorsque, par exemple, le terme racisme est utilisé pour désigner des pratiques d'exclusion ou de discrimination à l'encontre des gens du voyage. Dans des discussions ayant trait à l'immigration et au racisme ainsi que dans les stratégies nationales ou locales de lutte contre le racisme, le terme racisme englobe les préjugés, la discrimination et l'inégalité. C'est donc la définition que nous avons adoptée pour ce chapitre.

---

<sup>928</sup> UNESCO, « Déclaration sur la race et les préjugés raciaux », Article 2.2. Disponible sur [www.unesco.org/education/information/nfsunesco/pdf/RACE\\_F.pdf](http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/pdf/RACE_F.pdf) (consulté le 28 août 2011), citée en anglais dans NCCA, *Intercultural Education in the Primary School: Guidelines for Schools*, Dublin, NCCA, 2005, p.13.

<sup>929</sup> Organisation des Nations unies, *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*. Adoptée le 21 décembre 1965. Article 1.1 Disponible sur : [www2.ohchr.org/french/law/cerd.htm](http://www2.ohchr.org/french/law/cerd.htm) (consulté le 28 août 2011).

### 5.1.1 Manifestations du racisme en Irlande

En 1998, une étude portant sur les étudiants étrangers en Irlande révéla que 73 % des personnes interrogées avaient souffert de racisme, soit directement de la part du public (insultes, violences physiques, graffiti, discrimination dans l'accès au logement, dans les restaurants, dans les magasins) ou de la part des institutions (autorités de l'université ou de l'État)<sup>930</sup>. Selon un sondage des réfugiés et demandeurs d'asile africains en 1999, 89,7 % des personnes interrogées avaient souffert du racisme, dont 68,75 % d'insultes et 25 % de violences physiques. 79 % d'entre elles n'avaient pas été servis dans des pubs ou des boîtes de nuit<sup>931</sup>. Si ces deux études ne s'intéressaient qu'à des sections spécifiques de la population immigrante, des sondages ultérieurs obtinrent des résultats similaires parmi les immigrés et les minorités ethniques en général. Des recherches menées par Amnesty International en 2001 révélèrent que pratiquement 80 % des personnes appartenant à des minorités ethniques étaient régulièrement victimes du racisme, principalement sous la forme d'insultes racistes dans la rue. 25 % des personnes sondées avaient souffert de discrimination raciste aux mains de la police, et 84 % estimaient que le gouvernement ne faisait pas assez pour lutter contre le racisme, 14 % seulement estimant que la police prenait les incidents racistes au sérieux<sup>932</sup>. Dans l'ensemble, les expériences du racisme et de la discrimination révélaient des attitudes et des comportements racistes omniprésents, et pas uniquement de la part du public.

Le Comité national contre le racisme et pour l'interculturalisme (NCCRI) exprima sa préoccupation face à l'augmentation des agressions racistes dans la rue, et tout en mettant en garde contre des explications simplistes, soutenait que certains de ces incidents étaient liés à des événements faisant la une des médias : ceux qui étaient pris pour des réfugiés ou des demandeurs d'asile étaient la cible d'agressions lorsque la couverture médiatique sur l'augmentation de leur nombre prit une certaine ampleur à la fin des années 1990. Après les attentats du 11 septembre aux États-Unis, il y eut une augmentation importante, même si temporaire, d'incidents racistes contre des personnes perçues comme étant d'origine islamique ou du Moyen Orient, selon le NCCRI. Et juste avant et après le débat de 2004 sur la

<sup>930</sup> Gerry Boucher, *The Irish are friendly but...: A Report on Racism and International Students*, Dublin, ICOS, 1998, p. 56.

<sup>931</sup> African Refugee Network, *African Refugees: Needs Analysis*, Dublin, ARN, 1999. Cité dans Ronit Lentin & Robbie McVeigh, « Situated racisms: A theoretical introduction », in Ronit Lentin & Robbie McVeigh (éds), *Racism and Anti-Racism in Ireland*, Belfast, Beyond the Pale, 2002, p. 3.

<sup>932</sup> Steven Loyal & Aogán Mulcahy, *Racism in Ireland: The Views of Black and Ethnic Minorities*, Dublin, Amnesty International, 2001, p. 5, p. 32.

l'accès à la nationalité des enfants nés en Irlande, il enregistra de nombreuses agressions verbales, et parfois même physiques, contre des femmes enceintes ou des femmes avec des enfants<sup>933</sup>.

Selon des recherches faites pour le ministère de la Justice en 2001, le niveau d'hostilité envers les minorités ethniques avait augmenté de façon importante<sup>934</sup> et ceci se manifestait à tous les niveaux de la société et tant dans les milieux urbains que ruraux. Les auteurs du rapport attiraient l'attention sur le fait que le problème ne relevait pas uniquement du racisme individuel, mais impliquait également les institutions de l'État et le service public :

[Le racisme semble être endémique et structurel], la fréquence des incidents racistes dans les agences nationales et dans les structures et les services publics est telle que les minorités sont déjà convaincues que le gouvernement ne fait pas son devoir d'éducation du public sur le racisme et que la police ne remplit adéquatement son rôle de protection<sup>935</sup>.

Un sondage publié en 2006 dans le cadre d'une étude à l'échelle européenne sur les expériences des immigrants sur le racisme et la discrimination<sup>936</sup> démontra que 35 % des immigrants en Irlande, et plus de la moitié d'Africains noirs, étaient victimes de harcèlement dans la rue, dans les transports publics et dans les lieux publics. 32 % des détenteurs de permis de travail étaient victimes d'insultes ou d'autres formes de harcèlement sur leur lieu de travail. Le rapport de ce sondage faisait également état de nombreux cas de discrimination dans les services publics de la part, notamment, des autorités chargées de l'immigration, des services de santé, des services sociaux et de la police. Cette étude fut réalisée plusieurs années après l'augmentation du nombre d'immigrants arrivant en Irlande, et après plusieurs campagnes de sensibilisation sur l'importance d'accepter et d'encourager la diversité. Ainsi, à la lueur des études effectuées les années précédentes, le problème du racisme et de la discrimination ne semblait pas diminuer.

<sup>933</sup> NCCRI, *Spectrum*, No.1, novembre 2002; p. 11. Disponible sur [www.nccri.ie/pdf/spectrum1.pdf](http://www.nccri.ie/pdf/spectrum1.pdf); *Spectrum*, No.9, juillet 2005, p. 10. Disponible sur : [www.nccri.ie/pdf/spectrum9.pdf](http://www.nccri.ie/pdf/spectrum9.pdf) (consultés le 20 août 2011).

<sup>934</sup> Les auteurs parlent d'augmentation, mais ne précisent pas leurs critères de comparaison.

<sup>935</sup> « [racism appears to be endemic and structural] with the frequency of incidents of racism in relation to state agencies and public amenities and facilities at a point where minorities have already formed the opinion that the government is failing in its duty to educate the public about racism and the gardaí is failing in its duty to protect them adequately. » Steve Garner & A White, « Racist attitudes in Ireland: Baseline research for the anti-racism public awareness programme », Dublin, Department of Justice, Equality and Law Reform, 2001. p. 39-40.

<sup>936</sup> Frances McGinnity et al, *Migrants' Experience of Racism and Discrimination in Ireland*, Dublin, ESRI, 2006, 87p. Ce rapport expose les résultats obtenus en Irlande dans le cadre de cette enquête européenne réalisée par l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC).

### 5.1.2 La lutte contre le racisme en Irlande

Jusqu'à la fin des années 1990, le discours et les actions visant à lutter contre le racisme étaient plutôt marginaux et l'accent dans ce domaine portait sur le racisme à l'encontre des gens du voyage. La plupart des campagnes de sensibilisation sur le racisme en général avaient été effectuées par le milieu associatif<sup>937</sup>. Toutefois, le fait que 1997 fut désigné comme l'Année européenne de lutte contre le racisme, et l'établissement d'un Comité de coordination nationale, partenariat entre les représentants des secteurs public et associatif, contribuèrent de façon non négligeable à élargir la base de la lutte contre le racisme.

Même si la Loi relative à la prohibition de l'incitation à la haine raciale de 1989<sup>938</sup> était peu efficace, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le fait que le racisme était reconnu par la loi était, en soi, un progrès, et créa un précédent important pour toute législation à venir. L'introduction de la Loi de 1998 relative à l'égalité en matière d'emploi<sup>939</sup>, et de celle, en 2000, relative à l'égalité de statut<sup>940</sup>, qui toutes deux rendaient illégale la discrimination raciale, entre autres formes de discrimination, l'établissement de l'Autorité de l'égalité<sup>941</sup> en 1999 et la Commission irlandaise des droits de l'homme (IHRC)<sup>942</sup>, en 2000, chargées de mettre en vigueur la législation portant sur l'égalité, puis la ratification de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination en janvier 2001<sup>943</sup>, signifiaient que la lutte contre le racisme entraînait dans une nouvelle phase et était officiellement appuyée par l'État. Nous allons maintenant décrire les différentes structures officielles mises en place et les mesures adoptées pour traiter des questions ayant trait à la diversité croissante en Irlande, et notamment pour combattre les problèmes tels que la discrimination et l'exclusion.

---

<sup>937</sup> La Plate-forme contre le racisme (Platform Against Racism), établie en 1996, rassembla de nombreux groupes désirant travailler ensemble pour mettre l'accent sur la question du racisme en Irlande. Les membres fondateurs étaient African Cultural Project, Cities Anti-Racism Project, European Union Migrants Forum, Harmony, Irish Council for the Welfare of Immigrants, Irish Refugee Council, Irish Traveller Movement, Pavee Point, National Traveller Women's Forum et Northern Ireland Council for Ethnic Minorities. Marian Tannam, « Questioning Irish Racism », in Lentin & McVeigh (éds), op.cit. (2002), p. 196-197.

<sup>938</sup> *Prohibition of Incitement to Hatred Act 1989*.

<sup>939</sup> *Employment Equality Act 1998*.

<sup>940</sup> *Equal Status Act 2000*.

<sup>941</sup> The Equality Authority.

<sup>942</sup> Irish Human Rights Commission (IHRC).

<sup>943</sup> L'Irlande signa cette convention en 1968, mais il fallut trente ans avant qu'elle ne soit ratifiée.

## 5.2 Mesures gouvernementales pour combattre le racisme et la discrimination

### 5.2.1 *National Consultative Committee on Racism and Interculturalism*

Le Comité consultatif national sur le racisme et l'interculturalisme (National Consultative Committee on Racism and Interculturalism - NCCRI) fut établi grâce au financement du ministère de la Justice, de l'égalité et de la réforme législative en juillet 1998, à la suite d'une recommandation du Comité de coordination national de l'Année européenne de lutte contre le racisme selon laquelle une structure permanente devait être mise en place pour poursuivre le travail commencé cette année là<sup>944</sup>. Le NCCRI était un partenariat de ministères, agences gouvernementales et ONG<sup>945</sup>, dont la mission était d'apporter des conseils dans l'élaboration de politiques, de contribuer au développement global de la politique publique concernant le racisme et l'interculturalisme et d'encourager une action intégrée en vue de la reconnaissance, de la compréhension et du soutien d'une diversité culturelle en Irlande. Il joua un rôle important dans le développement d'un programme de sensibilisation de trois ans sur la lutte contre le racisme intitulée '*kNOw Racism*' inauguré en 2001, tout comme dans la préparation et l'élaboration du Plan d'action nationale de lutte contre le racisme, publié en janvier 2005.

Le NCCRI prépara des documents d'informations sur la législation pour les différents ministères et fit des propositions dans des domaines tels que la santé, l'éducation et le maintien de l'ordre<sup>946</sup>. Il mit également sur pied une unité de formation, qui proposait des stages sur l'interculturalisme et la lutte contre le racisme destinés aux ministères et organismes gouvernementaux, aux médias, aux syndicats, aux organisations patronales, aux hôpitaux et aux services de santé<sup>947</sup>. Il alla jusqu'à rédiger des directives visant à aider les organisations nationales et associatives à développer leurs propres formations sur interculturalisme et la lutte contre le racisme.

En mai 2000, le Comité mit en place une procédure volontaire pour rendre compte des incidents racistes. La plupart de ces incidents étaient signalés par les ONG travaillant avec des minorités ethniques au nom des victimes, qui hésitaient souvent à porter plainte auprès de la police, soit parce qu'elles étaient en situation irrégulière et ne voulaient pas attirer l'attention

---

<sup>944</sup> Le ministre de la Justice, John O'Donoghue, réponse écrite à une question parlementaire, 25 juin 1998. *Dáil Éireann Debate*, Vol. 493, No. 2, p. 377.

<sup>945</sup> Pour une liste détaillée des membres du Comité, voir *NCCRI Progress Report 1998-2001*, Annexe 1. Disponible sur : [www.nccri.ie/progressRpt.html](http://www.nccri.ie/progressRpt.html) (consulté le 30 août 2011).

<sup>946</sup> Certaines de ces propositions seront étudiées dans le chapitre suivant.

<sup>947</sup> Pour une liste des organisations ayant bénéficié de la formation du NCCRI, voir *Spectrum*, No.2, mars 2003, p. 11. Disponible sur : [www.nccri.ie/pdf/spectrum2.pdf](http://www.nccri.ie/pdf/spectrum2.pdf) (consulté le 30 août 2011).

sur leurs cas, soit parce qu'elles estimaient que cela ne servait à rien puisque la police faisait peu ou rien pour traiter ces plaintes. Le NCCRI publia des rapports semestriels sur ces incidents, qui venaient compléter les statistiques compilées par la police. Il soulignait, toutefois, que ces informations ne constituaient pas une liste exhaustive de tous les incidents racistes, mais cherchaient plutôt à apporter une vue d'ensemble de la situation et à mettre en lumière les problèmes<sup>948</sup>.

Le NCCRI fut aussi le principal instigateur de l'introduction d'un protocole de lutte anti-raciste pour les élections signé par les principaux partis politiques<sup>949</sup>, les obligeant à assurer que les campagnes électorales étaient organisées de telle façon qu'elles n'incitaient pas à la haine ou aux préjugés pour des raisons de race, couleur, nationalité ou origine ethnique, croyance religieuse et appartenance à la communauté des gens du voyage<sup>950</sup>.

Le NCCRI fut le principal organisme national chargé de consulter l'UE, l'ONU et autres organismes internationaux sur les questions du racisme et de l'interculturalisme. Il fut notamment désigné, avec l'Autorité de l'égalité, comme partenaire irlandais de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes<sup>951</sup>. La mission de cet observatoire était d'identifier, décrire et analyser les causes et la portée des problèmes de racisme afin de permettre à l'UE et à ses États membres de développer des politiques dans ce domaine<sup>952</sup>. Les pays membres contribuèrent à ce projet en rassemblant des données sur le racisme, et en identifiant et documentant des exemples de bonne pratique dans des initiatives de lutte contre le racisme.

Selon certains, le fait que le NCCRI dépendait du financement du ministère de la Justice posait de réels problèmes, et pouvait imposer certaines limites à son travail dans la lutte contre le racisme. Comme l'expliqua Robbie McVeigh :

La lutte contre le racisme, même si elle choisit parfois de travailler en partenariat avec des organismes nationaux ou gouvernementaux, doit pouvoir identifier et réduire le

---

<sup>948</sup> NGO Alliance, *NGO Alliance Shadow Report in Response to the Irish Government's First National Report to CERD under the UN International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. Dublin, NGO Alliance, 2004, p. 37.

<sup>949</sup> Le protocole fut signé par Fianna Fáil, Fine Gael, Labour, Progressive Democrats, The Green Party, Sinn Féin et The Socialist Party.

<sup>950</sup> Philip Watt, « Anti-Racism Protocol for Forthcoming Elections », *Spectrum*, No.14, mai 2007, p. 6.

<sup>951</sup> European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia – EUMC.

<sup>952</sup> En 2007, les attributions du Centre furent élargies pour inclure les droits de l'homme en général et il fut rebaptisé l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA). Cette agence travaille sur des thèmes tels que l'égalité des chances, les droits de l'enfant, le droit d'asile, l'immigration et l'intégration des immigrants, la protection des données à caractère personnel et le droit au respect de la vie privée, et l'accès à une justice efficace et indépendante. Source : « FRA factsheet » : [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-10-101\\_factsheet-BAT\\_FR.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-10-101_factsheet-BAT_FR.pdf) (consulté le 2 septembre 2011).



racisme d'État et le racisme institutionnel et mettre en évidence le lien contradictoire entre une politique d'immigration et d'asile et la lutte contre le racisme soutenue par l'État<sup>953</sup>.

Il pouvait ainsi s'avérer difficile pour le NCCRI de critiquer un ministère qui finançait certains aspects essentiels de son travail tout en mettant en vigueur des politiques et des pratiques critiquées par de nombreux groupes qui les considéraient comme discriminatoires et, dans certains cas, racistes<sup>954</sup>.

Toutefois, au fil des ans, le travail de promotion d'une démarche interculturelle entrepris par le NCCRI aboutit à l'adoption de cette démarche par bon nombre de ministères, surtout en ce qui concerne l'éducation, la santé et le maintien de l'ordre. Le programme interculturel de cet organisme fut intégré à la plupart des documents de politique à partir des années 2005, et surtout au Plan d'action national contre la pauvreté et l'exclusion sociale et au Plan d'action national contre le racisme. Ce comité était très actif et fut à l'origine d'un nombre impressionnant d'initiatives, et ceci avec un budget très limité<sup>955</sup>.

### 5.2.2 *La campagne 'kNOw Racism'*

L'un des obstacles les plus sérieux à l'intégration est la discrimination et les attitudes négatives envers les minorités ethniques, surtout les plus visibles. Le lien entre les attitudes et l'intégration est assez évident : des attitudes positives ont pour effet d'encourager les minorités à s'intégrer dans la société d'accueil et une bonne intégration engendre des attitudes positives dans la société dans son ensemble.

La campagne de sensibilisation à la lutte contre le racisme 'kNOw Racism', une initiative portant sur trois ans, fut inaugurée en 2001 et était basée sur une mise en oeuvre élaborée par le NCCRI. Le programme de sensibilisation coordonnait des activités dont le but était de combattre le racisme tant à l'échelle nationale que locale. Tout en développant un programme de publicité national et en produisant des documents de sensibilisation, il fournit un soutien financier aux groupes associatifs proposant de mettre en place des initiatives de

<sup>953</sup> « Anti-racism must, even as it opts to sometimes work in partnership with state or statutory bodies, work to name and stem state and institutional racism and make visible the contradictory link between immigration and asylum policies and state-sponsored anti-racism. » Robbie McVeigh, « Is there an Irish anti-racism? Building an anti-racist Ireland », in Lentin & McVeigh (éds), op.cit. (2002), p. 223.

<sup>954</sup> Par exemple la prise en charge directe des demandeurs d'asile, l'accès très limité à la protection sociale pour les ressortissants de pays tiers, et les changements dans la législation sur la nationalité.

<sup>955</sup> Le NCCRI publia de nombreux documents sur l'interculturalisme et la lutte contre le racisme, effectua des recherches dans ces domaines, organisa de nombreux colloques, soutint des initiatives d'intégration au niveau local, et travailla en étroite collaboration avec des organismes nord-irlandais afin de promouvoir la diversité, la lutte contre le racisme et le dialogue interculturel dans les deux parties de l'île.

lutte contre le racisme. Il coordonnait également deux événements nationaux par an – la Journée internationale de lutte contre le racisme le 21 mars de chaque année (en partenariat avec le NCCRI et la Commission pour l'égalité nord-irlandaise) et la Semaine de la lutte contre le racisme sur les lieux de travail<sup>956</sup>, au mois de novembre, réunissant l'Autorité de l'égalité, la Confédération des employeurs et entreprises irlandaise, les syndicats et la Fédération de l'industrie du bâtiment.

Cette initiative était fondamentale, mais le financement promis par le gouvernement ne fut pas versé à la hauteur initialement prévue. Son budget fut amputé de 63 % en 2003, et de 76 % en 2004<sup>957</sup>. Une partie importante du financement qu'il obtint fut utilisée pour des campagnes publicitaires, notamment dans les médias. Ainsi, si la campagne '*kNOw Racism*' fut probablement utile dans la mesure où elle contribua à démontrer que l'Irlande était devenue une société multiculturelle dans laquelle la diversité devait être encouragée, on peut se demander si les publicités constituaient une façon efficace de combattre le racisme. Les campagnes de publicité peuvent avoir des effets positifs mais il est difficile d'en évaluer l'impact et elles sont relativement coûteuses. En effet, un sondage d'opinion réalisé au terme des trois ans que dura cette campagne révéla que 70 % des personnes interrogées n'en avaient jamais entendu parler<sup>958</sup>.

### 5.2.3 L'Autorité et le Tribunal de l'égalité

L'Autorité de l'égalité (Equality Authority) et le Tribunal de l'égalité (Equality Tribunal) furent établis en 1999 dans le cadre de la Loi relative à l'égalité en matière d'emploi de 1998. L'Autorité de l'égalité, dont le financement provient du ministère de la Justice, de l'égalité et des réformes législatives a pour objectif de superviser la mise en vigueur de la loi de 1998, tout comme celle des lois ultérieures votées dans ce domaine, la Loi relative à l'égalité de statut de 2000 et la Loi relative à l'égalité de 2004. Les principales fonctions de cet organisme étaient stipulées dans la loi de 1998, et consistaient à œuvrer pour l'élimination de la discrimination et la promotion de l'égalité des chances, tant sur les lieux de travail que dans la prestation de services<sup>959</sup>. Dans la pratique, ceci devait se faire par des campagnes

---

<sup>956</sup> Anti-Racist Workplace Week.

<sup>957</sup> Louise Beirne & Vinodh Jaichand, *Breaking Down Barriers: Tackling Racism in Ireland at the Level of the State and its Institutions*. Dublin, Amnesty International, 2006., 2006, p. i.

<sup>958</sup> Know Racism Programme, « Presentation of Research Findings On Opinions On Racism and Attitudes To Minority Groups », Dublin, Millward Brown IMS, 2004, p. 17.

<sup>959</sup> Equality Authority, *Strategic Plan for the Equality Authority 2003-2005*, Dublin, Equality Authority, 2003, p. 5-6. Disponible sur: [www.equality.ie/getFile.asp?FC\\_ID=156&docID=60](http://www.equality.ie/getFile.asp?FC_ID=156&docID=60) (consulté le 2 août 2011). Cette

d'information sur les droits inclus dans la législation relative à l'égalité ; la représentation légale dans certains cas prévus par la loi ; la promotion d'une bonne pratique en matière d'égalité dans la prestation de services et dans l'emploi, et la publication des recherches permettant d'identifier les problèmes d'inégalité et de discrimination<sup>960</sup>.

L'Autorité de l'égalité s'est montrée très active dans son soutien à des individus entamant des poursuites pour discrimination. Ses rapports annuels donnent un compte-rendu détaillé de ces cas et de leurs résultats. Il en ressort que sur les neuf causes de discrimination que recouvre la législation<sup>961</sup>, la discrimination pour des raisons de race est devenue, à partir de 2003, le principal fondement de ce type d'affaires, puisque leur nombre est passé de 29 en 2000<sup>962</sup> à 246 en 2003. Puis, suite à une décision de l'Autorité de réduire le nombre d'affaires dont elle s'occupait afin de se limiter à des cas représentatifs, le nombre d'affaires concernant la discrimination raciale dont elle se chargeait diminua mais restait, toutefois, proportionnellement important. Tous les rapports annuels à partir de 2000 faisaient référence au fait que bon nombre de cas de discrimination concernaient des travailleurs immigrants se trouvant en situation de vulnérabilité à cause du système des permis de travail. En effet, certains employeurs peu scrupuleux profitèrent du fait que c'étaient eux qui avaient le pouvoir de demander le renouvellement éventuel des permis. Ceci constitue donc un exemple d'organisme financé par l'État qui aidait les immigrants à entamer des procédures pour des affaires étant le résultat indirect de la politique même du gouvernement.

Alors que certaines des affaires dont s'occupait l'Autorité de l'égalité étaient traduites devant le tribunal du travail, les tribunaux de première instance ou les tribunaux de district, de nombreuses affaires étaient renvoyées devant le Tribunal de l'égalité, organisme indépendant<sup>963</sup> quasi-judiciaire qui enquête et statue sur des plaintes pour discrimination dans le cadre de la législation relative à l'égalité. Ses décisions et règlements par voie de médiation ont valeur légale, et ses officiers ont de vastes pouvoirs d'investigation des plaintes. Lorsque ces dernières sont considérées comme justifiées, le Tribunal a le pouvoir d'ordonner le

---

Autorité est également chargée de superviser la mise en vigueur d'autres lois concernant les lieux de travail, telles que les Lois relatives à la protection de la maternité de 1994 et 2004, la Loi relative au congé faisant suite à une adoption de 1995, la Loi relative au congé parental de 1998 et la Loi relative aux retraites de 1990.

<sup>960</sup> Ibid.

<sup>961</sup> Les neuf raisons citées sont : statut civil, statut familial, âge, handicap, race, orientation sexuelle, croyance religieuse, appartenance à la communauté des gens du voyage. Ibid.

<sup>962</sup> Le faible nombre d'affaires de discrimination raciale en 2000 fut expliqué par l'Autorité comme étant probablement dû à la réticence de beaucoup de personnes d'attirer l'attention sur elles. Equality Authority, *Annual Report 2000*, Dublin, Equality Authority, 2001, p. 43.

<sup>963</sup> Ce Tribunal est indépendant, mais son directeur répond directement au ministre de la Justice.

versement d'une indemnisation ou d'exiger une action spécifique<sup>964</sup>. Cette procédure est gratuite et par là même accessible à tous.

En réponse à un lobbying efficace de la part des groupes de producteurs et vendeurs de boissons alcoolisées, la Loi relative aux boissons alcoolisées de 2003<sup>965</sup> transféra les affaires de discrimination concernant les débits de boisson et boîtes de nuit du Tribunal de l'égalité aux tribunaux de district. Les cas de discrimination dans l'accès aux pubs avaient constitué une partie importante des affaires traduites devant le Tribunal, surtout par des membres de la communauté des gens du voyage, mais également par ceux des minorités ethniques. En conséquence, les affaires de discrimination contre des pubs et boîtes de nuit ont diminué dans la mesure où les procédures des tribunaux de district sont relativement compliquées, les audiences sont publiques et impliquent des procédures antagonistes, et peuvent entraîner des coûts. Ce changement a découragé de nombreuses personnes, surtout celles dont les ressources ou le niveau d'alphabétisation sont faibles<sup>966</sup>. Le fait qu'un groupe puissant tel que les propriétaires de pubs peut obtenir que leurs affaires ne soient pas traitées par un Tribunal spécifique constitue un précédent inquiétant, qui peut inciter d'autres groupes d'intérêts à en faire autant.

L'Autorité de l'égalité reconnut dans ses rapports annuels qu'il y avait un arriéré d'affaires en instance, entraînant des retards dans les audiences et les recommandations. Ceci va à l'encontre des objectifs de cet organisme qui affecte son image de marque auprès des victimes de discrimination. Ces problèmes étaient dus à des ressources inadéquates, ce qui poussa l'Autorité à appeler le gouvernement, dans son rapport annuel de 2007, à augmenter son financement : « des ressources supplémentaires sont nécessaires pour assurer l'efficacité de l'infrastructure de l'égalité »<sup>967</sup>. Le ton de ce rapport était mesuré, mais l'Autorité était très nettement frustrée et mettait le gouvernement au défi de respecter ses engagements. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe critiqua ce manque de financement dans son rapport de 2008 sur les droits de l'homme en Irlande et demanda

---

<sup>964</sup> Par exemple, le Tribunal ordonne souvent aux employeurs d'introduire une formation sur l'égalité dans les lieux de travail, afin d'empêcher d'autres problèmes.

<sup>965</sup> *Intoxicating Liquor Act 2003*.

<sup>966</sup> Equality Authority, *Annual Report 2005*, Dublin, Equality Authority, 2007, p. 45.

<sup>967</sup> « Additional resources are necessary to ensure the effectiveness of the equality infrastructure. » Equality Authority, *Annual Report 2007*, Dublin, Equality Authority, 2008, p. 19.

« instamment » au gouvernement de redresser cette situation<sup>968</sup>. Toutefois, comme nous allons le voir, ce budget fut encore plus coupé peu après la publication du rapport du Commissaire.

Dans le cadre du programme de décentralisation de la fonction publique annoncé par le gouvernement en 2003, l'Autorité de l'égalité fut progressivement délocalisée de Dublin à Roscrea, Co. Tipperary. Ceci posa des problèmes de rétention de personnel, d'une part, et d'accès pour le public, d'autre part. De nombreux employés qui travaillaient pour l'Autorité depuis des années choisirent de ne pas se rendre à Tipperary et de nouveaux employés durent être recrutés pour les remplacer. Bon nombre de minorités ethniques sont basées à Dublin, et même pour ceux qui ne le sont pas, les réseaux de transports publics convergent tous vers la capitale et les services de transports régionaux ne sont pas aussi performants, rendant ces trajets difficiles pour les personnes concernées. De plus, la plupart des principaux partenaires de l'Autorité, tels que les ONG, les syndicats et les organismes gouvernementaux sont basés à Dublin.

Il avait été initialement prévu que le Tribunal de l'égalité, pendant judiciaire de l'Autorité, serait délocalisé à Portllington, Co. Laois, dans le cadre de ce même programme de décentralisation. Ce choix géographique défiait toute logique, d'une part parce que les deux structures qui collaboraient étroitement étaient dans deux lieux différents, et d'autre part parce que tous les autres tribunaux traitant d'affaires similaires, comme le Tribunal du travail, sont basés à Dublin, et que 50 % des plaintes provenaient de Dublin et ses alentours<sup>969</sup>. Le fait qu'aucun des employés du Tribunal ne décida de déménager<sup>970</sup> allait entraîner une perte d'expertise considérable et la nécessité de recruter et de former de nouveaux employés, et donc des dépenses considérables<sup>971</sup>. Toutefois, bien qu'un bureau provisoire fût ouvert à Portllington en 2008 avec quelques employés recrutés peu de temps auparavant, le déménagement définitif fut déferé lorsque le gouvernement décida de suspendre l'ensemble

---

<sup>968</sup> « Le Commissaire demande instamment aux autorités irlandaises d'assurer et d'améliorer le fonctionnement de l'Autorité pour l'égalité et du Tribunal pour l'égalité, et en particulier d'apporter un financement adéquat à ce dernier pour réduire l'arriéré judiciaire. ». Conseil de l'Europe, *Rapport du Commissaire aux droits de l'homme M. Thomas Hammarberg sur sa visite en Irlande (26-30 novembre 2007)*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 30 avril 2008, p. 26, § 76.

<sup>969</sup> Equality Tribunal, « Decentralisation Implementation – Appendix 3: Decentralisation Risk Assessment », 2007. Disponible sur: [www.equalitytribunal.ie/About-Us/Decentralisation/Decentralisation-Implementation-HTML-Version/](http://www.equalitytribunal.ie/About-Us/Decentralisation/Decentralisation-Implementation-HTML-Version/) (consulté le 25 août 2011).

<sup>970</sup> Dans le cadre du programme de décentralisation, les fonctionnaires souhaitant rester à Dublin pouvaient choisir un transfert vers un autre service du ministère de la Justice.

<sup>971</sup> Equality Tribunal, op.cit. (2007).

du programme de décentralisation en 2008 au lendemain de la crise économique et des coupes budgétaires qui s'ensuivirent<sup>972</sup>. Le Tribunal de l'égalité reste donc basé à Dublin.

#### 5.2.4 *Commission irlandaise des droits de l'homme (IHRC)*

Conformément à l'Accord de Belfast de 1998, les gouvernements irlandais et britannique s'engageaient à assurer les droits et l'égalité des chances pour toutes les minorités ethniques tout comme ceux de toute autre communauté<sup>973</sup>. La Commission irlandaise des droits de l'homme (IHRC)<sup>974</sup>, organisme indépendant financé par le gouvernement, fut établie en 2000 dans le cadre de cet accord pour assurer que les droits de l'homme de tous étaient pleinement respectés et protégés en Irlande, par la loi, par les politiques et dans la pratique<sup>975</sup>. Le mandat de la Commission est explicite : il doit « réviser constamment la pertinence et l'efficacité de la loi et des pratiques dans le pays concernant la protection des droits de l'homme »<sup>976</sup>. Elle est également chargée de rendre compte de toute violation de droits de l'homme de plusieurs manières. Les ONG irlandaises représentant divers groupes d'intérêt peuvent faire des rapports pour la Commission, ce qui lui permet de centrer son travail sur les plaintes reçues ; elle peut également mener ses propres enquêtes pour vérifier les informations qui lui sont fournies ; et elle peut apporter des conseils et une représentation légale à des individus ou des groupes souhaitant entreprendre des poursuites dans le domaine des droits de l'homme.

L'IHRC mit en place un sous-comité sur le racisme et s'est efforcée au fil des ans de promouvoir les droits des demandeurs d'asile, réfugiés et travailleurs immigrants, ainsi que ceux des citoyens irlandais de diverses origines ethniques. Elle s'engagea activement dans le Groupe de travail sur le Plan d'action national contre le racisme. Dans le cadre de sa mission de promotion des droits de l'homme, elle se prononça clairement sur certaines politiques et pratiques relatives à l'immigration. Son mandat consistant à conseiller le gouvernement, notamment sur le processus législatif, elle révisa les divers projets de loi sur l'immigration et publia ses observations, critiquant bon nombre des mesures proposées du fait qu'elles ne respectaient pas les normes internationales régissant les droits de l'homme. Toutefois, comme

<sup>972</sup> Equality Tribunal, *Annual Report 2008*, Dublin, Equality Tribunal, 2009, p. 7.

<sup>973</sup> *Belfast Agreement*, 1998, p. 20. Disponible sur : [www.nio.gov.uk/agreement.pdf](http://www.nio.gov.uk/agreement.pdf) (consulté le 22 août 2011).

<sup>974</sup> Irish Human Rights Commission.

<sup>975</sup> *Belfast Agreement*, p. 22.

<sup>976</sup> « [...] keep under review the adequacy and effectiveness of law and practice in the State relating to the protection of human rights. » *Human Rights Commission Act 2000*, Section 8(a).

nous l'avons vu dans le chapitre précédent, elle ne fut pas toujours en mesure de jouer ce rôle. Le gouvernement fut sévèrement critiqué par l'IHCR du fait qu'il ne l'avait pas consulté avant la publication du projet de loi sur l'immigration de 2004, qui fut par la suite voté en toute hâte au parlement malgré la forte opposition qu'il suscitait.

Comme d'autres organismes mis en place par le gouvernement, le manque de ressources a entravé le travail de l'IHRC. L'Alliance d'ONG<sup>977</sup> attira l'attention sur le fait que la Commission ne disposait pas de suffisamment de personnel ou de ressources et ne pouvait donc pas jouer pleinement son rôle de promotion des droits de l'homme en général et des Conventions de l'ONU dont l'Irlande est signataire, notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Elle n'était pas non plus en mesure d'apporter suffisamment l'aide aux individus et groupes cherchant à faire valoir leurs droits dans le cadre de ces Conventions<sup>978</sup>.

### *5.2.5 La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*

Cette Convention (ICERD) fut adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1965 et était la première d'une série de traités internationaux ayant pour objectif de combattre la discrimination. Les signataires de la Convention s'engagent à interdire la discrimination sur la base de la race, et à ne pas soutenir ou défendre le racisme<sup>979</sup>, à assurer que leurs lois et politiques ne pratiquent aucune discrimination sur la base de la race<sup>980</sup> et à garantir l'éducation publique afin de promouvoir la compréhension et la tolérance<sup>981</sup>. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), consistant d'experts en droits de l'homme, fut établi pour surveiller la mise en vigueur de la Convention. Des rapports doivent être fournis périodiquement par les gouvernements sur les mesures législatives, judiciaires et politiques adoptées ou prévues pour donner effet à la Convention. D'autres organismes et ONG ont également le droit de soumettre au Comité des rapports parallèles pour compléter ces rapports gouvernementaux, ce qui leur donne une occasion précieuse de faire entendre

<sup>977</sup> NGO Alliance, une coalition de plus de 40 ONG irlandaises travaillant dans les domaines de l'anti-racisme, le développement local et les droits de l'homme.

<sup>978</sup> NGO Alliance, *NGO Alliance Shadow Report in Response to the Irish Government's First National Report to CERD under the UN International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. Dublin, NGO Alliance, 2004, p. 64.

<sup>979</sup> Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD), Article 2(b).

<sup>980</sup> Ibid, Article 2(c).

<sup>981</sup> Ibid, Article 7.

leurs préoccupations sur les politiques gouvernementales et d'attirer l'attention sur des aspects qui ont été soit négligés soit ignorés par les rapports officiels. Le Comité examine ces rapports et fait des recommandations à l'État sous forme d'observations finales.

Bien que l'Irlande signât la Convention en 1968, elle ne la ratifia qu'en 2000. Le Comité étudia les premier et deuxième rapports de l'Irlande en 2005, ainsi que les rapports parallèles de divers groupes, notamment l'IHRC, plusieurs groupes représentant les gens du voyage et l'Alliance d'ONG. Un tel contrôle de la part d'un organisme international faisant partie de la structure des Nations unies peut exercer une pression sur un gouvernement qui ne veut pas paraître, tant à l'intérieur qu'à l'étranger, violer les droits de l'homme. Toutefois, si l'on compare les recommandations du rapport de CERD de 2005 avec celles du rapport suivant de 2011, on constate que la plupart n'avaient pas été adoptées et étaient réitérées par le Comité<sup>982</sup>. Bon nombre de ces recommandations avaient aussi été faites en 2006 par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), organisme de défense des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui rédige des rapports et fait des recommandations aux États membres<sup>983</sup>. Ceci semble indiquer que la pression internationale n'a pas été, pour l'heure, particulièrement efficace.

### 5.2.6 La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (NAPS)

À la suite du Sommet social de l'ONU à Copenhague en 1995<sup>984</sup>, le gouvernement irlandais décida de mettre en place une Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (National Anti-Poverty Strategy – NAPS), qui fut publiée en 1997<sup>985</sup>. Ce document constituait

<sup>982</sup> Parmi ces recommandations réitérées, il y avait la mise en place de mesures concrètes pour mettre fin à la discrimination contre les gens du voyage ; la transposition de la Convention en droit national afin d'assurer aux individus la protection qu'elle garantit ; l'interdiction du profilage racial par la police ; l'introduction d'une disposition selon laquelle une motivation ou un objectif raciste dans tout délit constitue une circonstance aggravante entraînant une punition plus sévère ; l'introduction d'une formation pour les juges sur les dimensions raciales du crime ; la fin de l'exemption dont bénéficient les écoles confessionnelles des lois sur l'égalité ; et le soutien de l'État à la création d'écoles non confessionnelles ou multiconfessionnelles. CERD, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : Irlande*, Genève, ONU, 2011, p. 2-6. Disponible sur : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/418/41/PDF/G1141841.pdf?OpenElement> (consulté le 15 mai 2011).

<sup>983</sup> ECRI, *Troisième rapport sur l'Irlande, adopté le 15 décembre 2006*, Strasbourg, le 24 mai 2007, 44p. Disponible sur : [http://hudoc.ecri.coe.int/XMLEcri/FRENCH/Cycle\\_03/03\\_CbC\\_fre/IRL-CbC-III-2007-24-FRE.pdf](http://hudoc.ecri.coe.int/XMLEcri/FRENCH/Cycle_03/03_CbC_fre/IRL-CbC-III-2007-24-FRE.pdf) (consulté le 15 mai 2011).

<sup>984</sup> Au sommet de Copenhague en mars 1995, les gouvernements adoptèrent un programme d'action ayant pour objectif non seulement l'élimination de la pauvreté absolue, mais aussi la réduction de toute pauvreté et inégalité. Voir Organisation des Nations unies, *Rapport du Sommet mondiale pour le développement social (Copenhague, 6-12 mars 1995)*, Genève, ONU, 1995, p. 50-51, § 25. Disponible sur : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/116/52/PDF/N9511652.pdf?OpenElement> (consulté le 3 septembre 2011).

<sup>985</sup> Department of Social, Community and Family Affairs, *Sharing in Progress: National Anti-Poverty Strategy*, Dublin, Stationery Office, 1997, 161p.



la première tentative stratégique de combattre non seulement les symptômes de la pauvreté, mais également ses causes sous-jacentes. Il enjoignait tous les ministères à s'engager dans ce domaine : « Le rôle du gouvernement dans ce processus – à travers une combinaison adaptée de politiques sociales et économiques – est de créer les conditions permettant aux individus de sortir du cycle de la pauvreté »<sup>986</sup>. La NAPS, qui identifie des objectifs sur dix ans, fut publiée dans un contexte de croissance économique inégalée, mais elle reconnaissait que tous les membres de la société n'en avaient pas bénéficié et visait à assurer que « l'impact des changements très rapides en termes économiques, sociaux et démographiques réduisent les inégalités et la polarisation sociales »<sup>987</sup>. La pauvreté était définie en termes relatifs, reconnaissant que certaines personnes pouvaient vivre dans la pauvreté par rapport à ce qui était considéré comme la norme dans la société irlandaise:

Pour comprendre la pauvreté relative, il faut tenir compte de l'isolement, du manque de pouvoir et de participation des activités normales dans la société, ainsi que du manque d'argent [...] Ceci permet de reconnaître que les gens ont des besoins sociaux, émotionnels et culturels ainsi que des besoins physiques<sup>988</sup>.

Selon cette Stratégie, la pauvreté ne pouvait être envisagée sans tenir compte de l'exclusion sociale, qui était donc comprise dans le document<sup>989</sup>, et qui était liée aux obstacles à la participation tels que la discrimination, le manque d'accès à des services comme l'éducation, la santé, le logement et le marché du travail, et le manque d'aptitudes nécessaires pour participer pleinement dans la société. L'une des innovations les plus importantes de cette stratégie était l'introduction d'un « contrôle de pauvreté »<sup>990</sup>, exigeant que ministères, autorités locales et organismes nationaux évaluent leurs principaux programmes et politiques au stade de l'élaboration pour assurer qu'ils contribuaient à la réduction de la pauvreté ou, tout du moins, qu'ils ne l'augmentaient pas<sup>991</sup>.

La pauvreté et l'inclusion sociale des immigrants n'étaient pas des priorités à l'époque de la publication de la première stratégie en 1997, bien que celle-ci reconnût que des gens pouvaient être exclus ou marginalisés pour des raisons de race, couleur, nationalité ou

<sup>986</sup> « The Government's role in this process – through an appropriate economic and social policy mix – is to create the conditions whereby individuals can break out of the cycle of poverty. » Ibid, p. i.

<sup>987</sup> « [to ensure that] the impact of very rapid economic, social and demographic changes reduces social inequalities and social polarisation. » Ibid, p. 2.

<sup>988</sup> « An understanding of relative poverty involves isolation, powerlessness and exclusion from participation in the normal activities of society as well as lack of money. [...] Such an understanding of poverty recognises that people have social, emotional and cultural needs as well as physical needs ». Ibid.

<sup>989</sup> Ibid, p. 29.

<sup>990</sup> Le terme « poverty proofing » est employé dans la Stratégie.

<sup>991</sup> , Department of Social, Community and Family Affairs, *National Action Plan Against Poverty and Social Exclusion 2001-2003*, Dublin, Stationery Office, 2001, p. 10.

origines ethniques et que des facteurs tels que la discrimination et l'inégalité pouvaient générer la pauvreté<sup>992</sup>. La version révisée de la Stratégie en 2002<sup>993</sup> contenait une section consacrée aux immigrants et aux minorités ethniques en tant que groupes les plus susceptibles de connaître la pauvreté, dont l'objectif global était d'assurer qu'ils n'étaient pas plus menacés par la pauvreté que le reste de la population<sup>994</sup>. Toutefois, le document ne contenait aucune cible spécifique pour arriver à cet objectif, la raison étant qu'il n'y avait pas de données spécifiques sur la situation socio-économique des immigrants. « Il n'est donc pas possible de définir des cibles spécifiques pour ce groupe dans son ensemble ou pour un groupe ethnique particulier à ce stade »<sup>995</sup>. La définition de la pauvreté faisait mention de « nouvelles formes de pauvreté telles que le racisme »<sup>996</sup>, et les auteurs s'engageaient à combattre le racisme, la discrimination raciale et l'intolérance<sup>997</sup>.

Outre la NAPS, le gouvernement rédigea une série de Plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale dans le cadre de la Stratégie sur l'inclusion sociale de l'UE faisant partie du plan économique et social de l'Agenda de Lisbonne. Le plan de 2003 recommandait « l'intégration des immigrants afin de lutter contre leur exclusion sociale et de rendre possible la diversité culturelle »<sup>998</sup>.

Lors du processus de consultation qui se tint en 2006, avant la rédaction tant d'un rapport intermédiaire pour le comité de contrôle de l'UE que du plan qui s'ensuivit, de nombreuses contributions concernaient les domaines de l'immigration, des minorités ethniques et du racisme<sup>999</sup>. Elles se montraient critiques de certains aspects de la politique gouvernementale, estimant qu'elles pouvaient mener à la pauvreté et à l'exclusion sociale : la condition de résidence habituelle, qui interdit aux immigrants de demander des allocations sociales pendant leurs deux premières années de séjour dans le pays ; le système des permis de travail qui augmentait les risques d'exploitation ; le système de prise en charge directe

---

<sup>992</sup> Ibid, p. 71.

<sup>993</sup> Department of Social, Community and Family Affairs, *Building an Inclusive Society*, Dublin, Stationery Office, 2002, 32p.

<sup>994</sup> Ibid, p. 17.

<sup>995</sup> « It is not possible, therefore, to define specific targets for this group as a whole or for a particular ethnic group at this stage. » Ibid, p. 18.

<sup>996</sup> « [...] new and emerging forms of poverty such as racism. » Cette inclusion fut l'un des résultats des négociations précédant la signature du Cinquième accord de partenariat social qui couvrait la période 2000-2003. Ibid, p. 4.

<sup>997</sup> Ibid, p. 18.

<sup>998</sup> « [...] the integration of migrants with a view to combating their social exclusion and accommodating cultural diversity. » Department of Social, Community and Family Affairs, *National Action Plan against Poverty and Social Exclusion 2003–2005*, Dublin, Stationery Office, p. 13.

<sup>999</sup> Ibid, p. 21.

pour les demandeurs d'asile qui forçait les gens à rester inactifs et maintenait ces personnes et leurs enfants dans une situation de pauvreté ; et les obstacles à l'éducation supérieure<sup>1000</sup>. Toutefois, le rapport et le plan une fois publiés ne faisaient aucunement mention de ces facteurs spécifiques, et l'engagement à l'intégration des immigrants restait dans son ensemble vague et purement théorique. En outre, le nouveau plan pour 2007-2016 ne faisait aucune référence aux demandeurs d'asile, groupe cité comme étant l'un des plus vulnérables dans les plans précédents et qui disparaissait purement et simplement de la liste des priorités du gouvernement<sup>1001</sup>.

Sur la période couverte par les divers plans de lutte contre la pauvreté, le concept innovateur de « contrôle de pauvreté » ne fut pas appliqué dans l'élaboration de la politique gouvernementale relative à l'immigration et à l'asile, à moins que les résultats de ces contrôles ne fussent ignorés par ceux qui prirent les décisions ultimes. Bryan Fanning décrit la manière dont les non-citoyens en Irlande étaient souvent catégorisés par les autorités comme ne faisant pas partie des segments de population concernés par les politiques et programmes visant à combattre la pauvreté. Il y voit une forme d'exclusion idéologique dans laquelle « les demandeurs d'asile et autres groupes de non-citoyens ne sont pas considérés comme faisant partie de la société irlandaise. Dans ce contexte, les considérations de politique sociale peuvent être subordonnées aux politiques d'exclusion de ces groupes ou de la limitation de leurs droits »<sup>1002</sup>. La politique gouvernementale en matière d'immigration et d'asile était de toute évidence en porte-à-faux avec ses aspirations déclarées de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

### 5.3 Plan d'action national de lutte contre le racisme (NAPR)

Le Plan d'action national de lutte contre le racisme (National Action Plan Against Racism – NPAR) vint juste après la campagne 'kNOw Racism', mais alors que cette dernière était principalement une campagne de sensibilisation, le NPAR était un plan plus vaste, plus durable et plus cohérent, qui ne se contentait pas de se pencher sur les questions des attitudes

---

<sup>1000</sup> Ibid, p. 80-85.

<sup>1001</sup> Office for Social Inclusion, *National Action Plan for Social Inclusion 2007-2016*, Dublin, Stationery Office, 2007, 103p.

<sup>1002</sup> « Asylum seekers and other non-citizen groups are deemed not to be part of Irish society. In this context, social policy considerations may become subordinate to policies of excluding such groups or of limiting their rights and entitlements. » Bryan Fanning, *Immigration and Social Change in Ireland*, Manchester, Manchester University Press, 2007, p. 16.

négatives envers les immigrants et les minorités ethniques, mais également sur celles des causes plus profondes du racisme, y compris le racisme institutionnel.

### 5.3.1 Description du NAPR

Le NAPR<sup>1003</sup> fut inauguré en janvier 2005 par le Premier ministre, Bertie Ahern et le ministre de la Justice, Michael McDowell. Ce plan de quatre ans répondait à un engagement pris par le gouvernement lors de la Conférence mondiale des Nations unies contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée ayant eu lieu à Durban en 2001<sup>1004</sup>. La publication de ce plan faisait suite à un processus de consultation qui comprenait le gouvernement, les partenaires sociaux, les représentants des minorités ethniques, des membres de la communauté des gens du voyage, et d'autres groupes pertinents. Le plan constituait la pierre angulaire de la politique de lutte contre le racisme du gouvernement, et mettait l'accent sur deux concepts clefs : « l'inclusion intentionnelle » (« inclusion by design ») signifiant que les politiques de lutte contre le racisme et de promotion d'une société plus inclusive et interculturelle ne devaient pas être considérés comme des ajouts ou des annexes, mais devaient être comprise dans la conception de toute politique gouvernementale<sup>1005</sup>. Le deuxième concept clef était « une approche globale » pour l'élaboration de toute politique, consistant de quatre stratégies clefs : intégration dans les politiques générales (« mainstreaming »), ciblage (« targeting »), évaluation (« benchmarking ») et engagement (« engagement »). L'intégration signifiait que les approches interculturelles et de lutte contre le racisme devaient faire partie intégrante de tous les domaines de politique pertinents, illustrant l'engagement de l'Irlande par rapport aux questions d'égalité et de droits de l'homme. Des mesures ciblées étaient également nécessaires pour répondre aux nécessités spécifiques de groupes souffrant d'inégalités et autres difficultés. L'évaluation signifiait que des objectifs devaient être fixés et les progrès devaient être évalués par le biais de collecte de données et de recherches. Afin d'assurer le

<sup>1003</sup> Department of Justice, Equality and Law Reform, *Planning for Diversity: the National Action Plan Against Racism 2005-2008*, Dublin, Stationery Office, 2005, 208p.

<sup>1004</sup> Voir notamment dans le programme d'action, le point 30(a) « La Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée invite instamment les États à mettre au point et à appliquer des politiques et des plans d'action, à rendre plus strictes et à mettre en application les mesures de prévention et à favoriser l'harmonie et la tolérance entre migrants et société d'accueil, en vue d'éliminer les manifestations de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et d'intolérance qui y est associée, y compris les actes de violence commis dans beaucoup de sociétés par des particuliers ou des groupes ». *Déclaration de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée*, Durban 2001, p. 28. Disponible sur : [www.aidh.org/Racisme/Durban\\_fr.pdf](http://www.aidh.org/Racisme/Durban_fr.pdf) (consulté le 29 août 2011).

<sup>1005</sup> *Planning for Diversity*, p. 42.

succès du Plan, l'engagement des organismes décisionnaires, des partenaires sociaux, des organismes sociaux et des communautés locales, y compris les minorités culturelles et ethniques, était essentiel<sup>1006</sup>. Le NPAR estimait que « l'accent dans ce plan doit porter sur la mise en œuvre de la diversité par des stratégies raisonnables et censées ayant le potentiel d'être soutenues par l'ensemble de la société irlandaise »<sup>1007</sup>.

Le Plan contenait cinq objectifs : la protection efficace contre le racisme et des mesures de redressement ; l'inclusion économique, l'accent portant sur l'emploi, les lieux de travail et la pauvreté ; la mise en œuvre de la diversité dans la prestation des services ; la reconnaissance de la diversité, portant surtout sur la sensibilisation dans les médias, les arts, le sport et le tourisme ; et la participation aux niveaux politique et local. En tant que cadre d'élaboration de politique publique, le plan promouvait l'interculturalisme comme moyen efficace de lutter contre la discrimination raciale et donc de parvenir à son élimination.

Un Groupe de suivi stratégique fut établi par le ministre de la Justice pour superviser le plan, disposant d'un budget d'un million d'euros pour faire des interventions ciblées permettant de mettre en œuvre les objectifs stratégiques du plan. Afin de renforcer ceci, le Groupe de suivi, conjointement avec le NCCRI, mit sur pied un plan de subventions de 450 000 € pour financer des activités de sensibilisation et de formation à la lutte contre le racisme, ainsi que pour permettre à des organisations de développer des projets dans les domaines du sport, des loisirs et des arts encourageant la participation et l'implication des minorités ethniques. Ce plan de subventions, qui atteignit 900 000 €, laissait toutefois à désirer par rapport à un plan de financement similaire en Irlande du Nord à la même période, qui disposait de l'équivalent de 2,6 millions d'euros sur trois ans<sup>1008</sup>.

### 5.3.2 Analyse du NPAR

Une lecture détaillée du document du NPAR, *Planning for Diversity*, révèle les arguments mis en avant pour promouvoir la diversité et mettre en place un plan contre le racisme. Dans une section intitulée « L'argument économique »<sup>1009</sup>, les bénéfices que les immigrants peuvent offrir sont analysés principalement en termes économiques : la migration

<sup>1006</sup> *Planning for Diversity*, p. 46.

<sup>1007</sup> « The emphasis throughout the Plan is on the accommodation of diversity through reasonable and common sense strategies that have the potential to receive broad support across Irish society. » Ibid, p. 40.

<sup>1008</sup> Alice Feldman et al, *Diversity, Civil Society and Social Change in Ireland: A North-South Comparison of the Role of Immigrant/'New' Minority Ethnic-Led Community and Voluntary Sector Organisations*, Dublin, MCRI UCD, 2005, p. 54.

<sup>1009</sup> « The business case »

de la main d'oeuvre a contribué à une croissance économique durable en Irlande<sup>1010</sup>; il y est également suggéré que c'est l'un des principaux mécanismes permettant de redresser « le déséquilibre entre le nombre de travailleurs actifs et le nombre de personnes à la retraite »<sup>1011</sup>. Effectivement, l'importance de l'immigration pour l'économie irlandaise ne peut être niée, pas plus que le changement positif que ce type de rhétorique suggère par rapport au discours précédent qui impliquait que l'immigration représentait un fardeau pour l'État et une ponction sur les ressources publiques. Toutefois, la définition des immigrants en tant qu'unités de travail pouvant palier les problèmes socio-économiques tels que le manque de main d'œuvre et les déséquilibres démographiques n'est pas sans danger. Le fait de définir la valeur des immigrants en fonction de leur capacité à servir les intérêts nationaux devient problématique dans des périodes de récession économique : ainsi, le fait d'accueillir la diversité est conditionné par la nécessité des immigrants pour l'économie. Selon cette logique, ils ne sont donc plus les bienvenus lorsque les emplois se font rares et qu'ils se retrouvent en concurrence avec les travailleurs irlandais sur le marché du travail. Une autre interprétation peut également être suggérée : cet accueil n'est pas le même pour les immigrants qui ne contribuent pas de manière positive à l'économie, soit parce qu'ils sont des demandeurs d'asile et n'ont donc pas le droit de travailler, soit parce qu'ils sont au chômage ou bien ne travaillent pas pour d'autres raisons.

Un autre argument avancé par le document NPAR, dans la section « Image de marque »<sup>1012</sup>, est le fait que l'Irlande a la réputation d'être un pays qui soutient les droits de l'homme au niveau mondial, et est « un endroit chaleureux et accueillant pour les touristes tout comme pour ceux qui y vivent »<sup>1013</sup>. Il est donc « important que le racisme ne puisse saper ou ternir cette réputation »<sup>1014</sup>. Ici, le racisme est considéré comme étant problématique plus pour les dommages qu'il pourrait causer à la réputation du pays que parce qu'il s'agit d'une violation des droits de l'homme et une menace au bien-être et à la sécurité des gens qui en sont la cible.

Le document cite une raison supplémentaire pour combattre le racisme, combinant les deux arguments cités plus haut :

Il est important que les gens qui viennent en visite en Irlande continuent à avoir une expérience positive et qu'ils quittent l'Irlande avec une image positive du pays, tant

<sup>1010</sup> *Planning for Diversity*, p. 41.

<sup>1011</sup> « the imbalance between the number of active workers and the number of retired pensioners ». Ibid, p. 54.

<sup>1012</sup> « The reputation case ». Ibid, p. 41.

<sup>1013</sup> « a warm and welcoming place to visit and live ». Ibid.

<sup>1014</sup> « It is important that racism is not allowed to undermine or tarnish this reputation. » Ibid.

d'un point de vue intrinsèque que commercial. Le tourisme constitue une partie importante de l'économie irlandaise, il génère 4 milliards d'euros de revenus étrangers, emploie environ 150 000 personnes et apporte 2,3 milliards d'euros en taxes. Les guides de voyage ont de plus en plus tendance à proposer des conseils aux touristes sur la tolérance culturelle et le racisme dans les pays qu'ils ont l'intention de visiter. Le gouvernement vise à doubler le nombre de touristes étrangers d'ici à 2012 et à doubler les revenus du tourisme. Dans cette perspective, il est important que l'Irlande maintienne sa réputation de destination de choix pour tous les visiteurs étrangers potentiels<sup>1015</sup>.

### 5.3.3 Bilan du NPAR

Dans son rapport final, le Groupe de suivi stratégique revint sur certains des accomplissements des quatre années du Plan. Parmi les résultats les plus significatifs était le développement de stratégies de diversité dans les secteurs de la santé et de l'éducation<sup>1016</sup>, ainsi que dans plusieurs municipalités<sup>1017</sup>. Deux grandes campagnes de sensibilisation furent organisées, la première en 2006 pour répondre à la question des stéréotypes et la seconde en 2007 pour souligner la contribution positive des membres des minorités ethniques dans la société irlandaise<sup>1018</sup>. Un travail porta aussi sur la promotion de la diversité dans les entreprises – une « boîte à outil de diversité culturelle pour le succès des entreprises » fut inaugurée en 2008, traitant de questions telles que le recrutement et la rétention d'employés de diverses origines et leur intégration dans les lieux de travail<sup>1019</sup>. Des subventions furent attribuées à des groupes locaux organisant des formations de lutte contre le racisme ainsi que des expositions, des festivals et des événements sportifs.

Le rapport attirait l'attention sur certains domaines spécifiques dans lesquels les cibles n'avaient pas été atteintes comme prévu, ceux-ci concernant surtout les ministères et les médias. Tout en reconnaissant que des progrès avaient été faits en termes de lutte contre le racisme dans la police, le rapport admettait que les progrès étaient plus lents dans le système

<sup>1015</sup> « It is important that visitors coming to Ireland continue to have a positive experience and leave with a positive image of Ireland, both from an intrinsic and business perspective. Tourism is an important part of Ireland's economy, generating €4 billion in foreign revenue earnings, employing an estimated 150,000 people and providing €2.3 billion in taxation. Travel guidebooks are increasingly likely to offer advice to visitors on whether they are likely to encounter cultural insensitivity and racism in the countries they intend to visit. The Government aims to double the number of overseas visitors to Ireland by 2012 and to double the revenue earned through tourism. In this context it is important that Ireland maintains its reputation as a destination of choice for all potential overseas visitors. » Ibid, p. 56.

<sup>1016</sup> Ces stratégies seront décrites dans le chapitre 6.

<sup>1017</sup> Des plans de lutte contre le racisme et pour la diversité furent développés par la municipalité de Galway et par les conseils régionaux de Longford, Roscommon, Dun-Laoghaire/Rathdown et Louth. NPAR, *The National Action Plan Against Racism (NPAR) 2005-2008: Not an End – Just a Beginning*, Dublin, NPAR, 2009, p. 22.

<sup>1018</sup> Ibid, p. 26-27.

<sup>1019</sup> « A Cultural Diversity Toolkit for Organisational Success ». Ibid, p. 23.

judiciaire, les prisons et les services sociaux<sup>1020</sup>. Des recherches sur les crimes raciaux furent financées, mais la principale recommandation du rapport de ces recherches<sup>1021</sup>, selon laquelle les tribunaux devaient traiter un motif racial comme une circonstance aggravante à l'heure de condamner le coupable, ne fut pas adoptée. Malgré l'organisation d'une table ronde sur la couverture médiatique des questions de racisme et de diversité en 2005, le Groupe de suivi exprima sa déception en l'absence de programmation radio-télévisée en Irlande se centrant sur la diversité culturelle et sur le faible nombre de personnes issues de minorités culturelles et ethniques à tous les niveaux des médias<sup>1022</sup>.

#### 5.4 Ministre d'État de l'Intégration

Au lendemain des élections législatives de juin 2007, un nouveau poste de ministre d'État chargé de la politique d'intégration fut créé, «en réponse à la reconnaissance de l'ampleur de la migration vers l'Irlande au cours de la dernière décennie, et plus particulièrement depuis 2004»<sup>1023</sup>. Ce poste recouvrait trois ministères dont le rôle dans l'intégration des immigrants était considéré comme important : le ministère des Affaires locales, rurales et des Gaeltacht; le ministère de l'Éducation et des Sciences, et le ministère de la Justice, de l'égalité et de la réforme législative. Une somme de 9 millions d'euros fut allouée en 2008 au ministère<sup>1024</sup>, dont la mission était le développement et la mise en vigueur d'une stratégie d'intégration gouvernementale. Il amalgamait les principales fonctions de l'Agence de réception et d'intégration (RIA) et était chargé de la mise en œuvre du Plan d'action national de lutte contre le racisme.

Si la création de ce nouveau ministère fut bien accueilli, montrant que le gouvernement faisait de l'intégration une priorité à l'échelle nationale, le choix de Conor Lenihan à ce poste créa la surprise, puisqu'il avait été au centre d'une polémique deux années auparavant à cause d'une réflexion raciste qu'il avait faite sur des travailleurs turcs lors d'un

---

<sup>1020</sup> Ibid, p. 14.

<sup>1021</sup> Jennifer Schweppe & Dermot Walsh, *Combating Racism and Xenophobia through the Criminal Law*, Limerick, Centre for Criminal Justice, University of Limerick, 2006, 191p.

<sup>1022</sup> NPAR (2009), op.cit., p. 13.

<sup>1023</sup> « as a response to the recognition of the scale of migration to Ireland in the last decade or so, particularly since 2004. » Office of the Minister for Integration, *Migration Nation: Statement on Integration Strategy and Diversity Management*, Dublin, OMI, 2008, p. 67.

<sup>1024</sup> Ruadhán Mac Cormaic, « €9m allocated to office for integration », *Irish Times*, 6 décembre 2007.



débat parlementaire<sup>1025</sup>. Quant au statut de ministère d'État, le président du Groupe de suivi stratégique du NPAR ne cacha pas sa déception, ayant préféré un ministère à part entière :

Bien sûr, nous saluons l'établissement d'un ministère de l'intégration pour faire avancer la politique d'intégration. Mais en créant un poste qui ne siège pas au Cabinet, le gouvernement ne court-il pas le risque de limiter les possibilités de traiter de la question du racisme aux plus haut niveaux des arcanes du pouvoir en Irlande<sup>1026</sup>?

La première tâche importante du ministère d'État à l'Intégration était d'élaborer une stratégie d'intégration sur l'orientation future d'une politique d'intégration. En mai 2008, le ministre d'État lança *Migration Nation: Statement on Integration Strategy and Diversity Management*. Ce document mettait en avant l'idée d'un partenariat entre le gouvernement, les ONG et la société civile afin d'assurer une intégration réussie. Il cherchait à lier la politique d'intégration à des mesures d'inclusion sociale, et était en faveur d'une prestation de services pour les immigrants similaires à celle dont bénéficiaient les citoyens irlandais, tant aux niveaux national que local, afin d'éviter la création de ghettos et de communautés parallèles<sup>1027</sup>. Le ministère de l'intégration était à cheval sur trois ministères, mais *Migration Nation* insistait sur le fait qu'il était important que tous les ministères prissent part au projet pour assurer le succès de l'intégration<sup>1028</sup>. Pour y parvenir, un groupe interministériel sur l'intégration, présidé par le ministre d'État à l'Intégration, et coordonné par son secrétariat, était prévu<sup>1029</sup>. La création de trois nouveaux organismes travaillant sur l'intégration était également proposée : une commission sur l'intégration, comprenant des experts dans ce domaine, dont le rôle était de conseiller le ministre, de faire des recherches et de diffuser des informations pour contribuer au débat sur la question de l'intégration et la formulation de politiques<sup>1030</sup> ; un Conseil ministériel de l'Intégration, dont tous les membres seraient des immigrants, pour conseiller le ministre sur les questions les concernant ; et un groupe de travail chargé d'examiner «les questions et défis posés par l'intégration de communautés en

<sup>1025</sup> Le député socialiste Joe Higgins s'exprimait au parlement sur les difficultés des travailleurs turcs ayant été exploités et sous-payés par l'entreprise de bâtiment Gama, et critiquait le manque de soutien du gouvernement pour ces travailleurs. Conor Lenihan, alors ministre d'État au ministère des Affaires étrangères, chargé du développement, cria : « Le député Higgins devrait s'en tenir aux kebabs ! » (« Deputy Higgins should stick to the kebabs! ») en référence aux travailleurs turcs. Bien qu'il s'excusât plus tard pour le tort qu'avait pu causer sa remarque, l'incident fut largement couvert par les médias. L'affaire Gama sera traitée dans la quatrième étude de cas du chapitre 7.

<sup>1026</sup> « Yes, it is extremely welcome that the Office of the Minister for Integration has been established to drive forward integration policy. But by creating a ministry that does not have a seat at Cabinet, is the Government in danger of limiting the potential for racism to be addressed at the highest level of decision-making in Ireland? » « Foreword by Chairperson Lucy Gaffney », NPAR (2009), op.cit., p. 2-3.

<sup>1027</sup> *Migration Nation*, p. 9-10.

<sup>1028</sup> Ibid, p. 13.

<sup>1029</sup> Ibid, p. 20.

<sup>1030</sup> Ibid, p. 40.

Irlande »<sup>1031</sup> et de produire un rapport dans l'année<sup>1032</sup>. La distinction entre le premier et le troisième organisme n'était pas clairement définie, et de toute manière, il fut annoncé une année plus tard qu'aucun des deux ne verrait le jour « parce qu'une telle initiative ne serait pas appropriée dans les circonstances actuelles, alors que les organismes nationaux sont soit rationalisés, soit abolis »<sup>1033</sup>. De même, la proposition d'allouer des financements aux organisations sportives, culturelles et politiques, à des groupes religieux et à des municipalités, afin de leur permettre de mettre en place des plans d'intégration<sup>1034</sup>, fut grandement compromise par les coupes budgétaires.

## 5.5 Discours gouvernemental sur le racisme

La condition essentielle pour combattre le racisme et la discrimination raciale de manière efficace est de *reconnaître que le problème existe* [...] Il est évident aujourd'hui à l'échelle européenne que le racisme et la discrimination raciale ont lieu partout, pas seulement sous ses formes les plus extrêmes et sérieuses, mais aussi dans la vie de tous les jours dans toute l'Europe, et constituent des obstacles majeurs, parfois même insurmontables, dans la vie quotidienne de bon nombre d'individus<sup>1035</sup>.

Les nombreuses mesures adoptées pour gérer les conséquences de l'immigration et de la diversité croissante dans la société irlandaise constituaient incontestablement un signe de progrès. L'adoption d'une approche interculturelle signifiait que, en théorie du moins, le désir d'encourager les différentes communautés et cultures était intégré dans de nombreux aspects de l'élaboration de politiques. Cependant, il existait un décalage important entre bon nombre de ces mesures et le discours officiel sur le racisme. Dans sa définition de l'interculturalisme, le NCCRI insista sur l'importance de ne pas perdre de vue le problème du racisme :

Une approche interculturelle signifie que la culture du groupe minoritaire est importante et doit être reconnue et acceptée. Le développement d'une approche interculturelle implique le développement d'une politique promouvant l'interaction, la

<sup>1031</sup> « (to examine) the issues and challenges arising from the integration of communities in Ireland ». Ibid.

<sup>1032</sup> Ibid, p. 42.

<sup>1033</sup> « because such a move would be inappropriate in current circumstances when State bodies are being rationalised or abolished ». Site web de l'Office for the Promotion of Migrant Integration (anciennement the Office of the Minister for Integration). Disponible sur : [www.integration.ie/website/omi/omiwebv6.nsf/page/aboutus-structures-overview-en](http://www.integration.ie/website/omi/omiwebv6.nsf/page/aboutus-structures-overview-en) (consulté le 2 septembre 2011).

<sup>1034</sup> *Migration Nation*, p. 43-45.

<sup>1035</sup> « The essential precondition for combating racism and racial discrimination effectively is *acknowledging that the problem exists* [...] It is clearer today at pan-European level that racism and racial discrimination occur everywhere, not only in their most extreme and most serious forms, but also in everyday life throughout Europe, and present major and sometimes even insurmountable obstacles in the daily lives of many individuals. » European Commission Against Racism and Intolerance, *Annual Report 2003*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2004, p. 9 (souligné par nous).

compréhension et l'intégration parmi et entre les différentes cultures et groupes ethniques en partant du principe que la diversité ethnique peut enrichir la société *sans passer sous silence des questions telles que le racisme*<sup>1036</sup>.

Au cours des premières années de la croissance de l'immigration, et malgré les conclusions de nombreuses études selon lesquelles les incidents racistes et la discrimination étaient en hausse, le gouvernement et plusieurs organismes nationaux avaient tendance à minimiser l'étendue du problème, voire même à en nier l'existence. Les déclarations officielles sur le racisme le présentaient fréquemment comme un problème potentiel auquel les immigrants étaient confrontés, du fait que l'Irlande avait été une société principalement monoculturelle jusqu'au début des années 1990. Ceci ne tenait cependant pas compte du fait que les gens du voyage souffraient d'exclusion et de discrimination depuis des décennies, et que certaines minorités comme les Juifs avaient été victimes de racisme par le passé. En 2000, le Livre blanc sur l'éducation des adultes reconnaissait la réalité de la diversité en Irlande mais pas celle du racisme qu'il était possible, selon ce document, d'anticiper :

De toute évidence, l'Irlande est en train de se transformer rapidement en société multi-raciale. L'interculturalisme, qui reconnaît l'importance de ce phénomène pour l'orientation future de la société, et qui vise à maximiser les bénéfices du multiculturalisme et à *anticiper la montée du racisme en Irlande*, sera l'un des trois pivots autour duquel s'articulent les principes de la politique gouvernementale sur l'éducation des adultes<sup>1037</sup>.

L'administration carcérale irlandaise adopta une position similaire l'année suivante lorsqu'elle annonça qu'un contrat avait été conclu pour développer un programme de recherches et de formation sur la communication interculturelle et l'égalité raciale<sup>1038</sup> dans les prisons irlandaises. Dans son communiqué de presse, le porte-parole de cette administration prétendait qu'il n'existait pas de problème racial dans les prisons, mais que « ce contrat reflète

<sup>1036</sup> « An intercultural approach believes that the culture of the minority group is important and requires recognition and acceptance. The development of an intercultural approach implies the development of policy that promotes interaction, understanding and integration among and between different cultures and ethnic groups on the assumption that ethnic diversity can enrich society, *without glossing over issues such as racism*. » Annexe 2 de *NCCRI Progress Report 1998-2001*, juin 2001 (souligné par nous). Disponible sur : [www.nccri.ie/progressRpt.html](http://www.nccri.ie/progressRpt.html) (consulté le 30 août 2011).

<sup>1037</sup> « Clearly Ireland is rapidly evolving as a multi-racial society. Recognising the importance of this issue for the future direction of Irish society, aiming to maximise the gains of multiculturalism and *pre-empting the rise of racism in Ireland*, interculturalism will be the third underpinning principle of Government policy on Adult Education. » Department of Education and Science, *Learning for Life: White Paper on Adult Education*, Dublin, Stationery Office, 2000, p. 51 (souligné par nous).

<sup>1038</sup> Ronit Lentin et Robbie McVeigh font remarquer, à ce propos, que ce titre (Intercultural Communication and Racial Equality Research and Training programme) avait été modifié au moment de la publication du rapport de recherche en 2003: la référence à l'égalité raciale avait été effacée, et le rapport était désormais intitulé *Research and Training Project for Intercultural Awareness (Projet de recherche et de formation sur la sensibilisation interculturelle)*. Ronit Lentin & Robbie McVeigh, *After Optimism? Ireland, Racism and Globalisation*, Dublin, Metro Éireann, 2006, p. 78.

la position proactive de l'administration pénitentiaire par rapport à des problèmes potentiels, puisqu'elle les anticipe et les gère avant qu'ils ne deviennent des problèmes »<sup>1039</sup>. Le ministre de la Justice, John O'Donoghue, se fit l'écho de cette position lorsqu'il déclara, dans son introduction au rapport intérimaire du NCCRI en 2001 : « Le travail du NCCRI continuera à nous être d'une aide précieuse pour *faire face à toute tendance à une émergence de points de vue ou attitudes racistes dans la société irlandaise* »<sup>1040</sup>. Toutes ces déclarations officielles sous-entendaient que le racisme n'était pas un problème dans l'immédiat, mais qu'il fallait l'empêcher de le devenir.

En 2001, la section irlandaise d'Amnesty International lança une campagne de lutte contre le racisme, appelant à un engagement dans ce domaine au plus haut niveau. Sur des panneaux publicitaires figurait la photo du Taoiseach<sup>1041</sup>, du Tánaiste<sup>1042</sup> et du ministre de la Justice, et le slogan « Some say they're involved in racism. Others say they're doing nothing about it. » (« Certains disent qu'ils sont impliqués dans le racisme. D'autres disent qu'ils ne font rien pour le combattre »), affiche qui fut reproduite sous la forme d'une publicité pleine page dans les journaux nationaux, avec un texte expliquant que la campagne était nécessaire pour que le gouvernement reconnaisse le problème et prenne la tête de la lutte contre le racisme<sup>1043</sup>. Le but d'Amnesty était de signaler que « les possibilités d'introduire une meilleure pratique dans la lutte contre le racisme étaient de plus en plus réduites »<sup>1044</sup>. Il faisait plusieurs recommandations, comprenant certaines mesures concrètes permettant d'identifier et d'éliminer le racisme institutionnel dans les organismes nationaux, ainsi qu'une législation efficace sur la lutte contre le racisme pour remplacer la Loi relative à la prohibition de l'incitation à la haine raciale de 1998<sup>1045</sup> jugée inefficace. La campagne d'Amnesty suscita quelques polémiques, mais dans l'ensemble, son message selon lequel il était grand temps de

<sup>1039</sup> « The award of this contract now is a reflection of a proactive approach on the part of the Prisons Service to potential problems by 'heading them off at the pass' and *dealing with them before they become problems*. » « New Training Programme Announced », communiqué de presse de l'Irish Prison Service, 9 février 2001 (souligné par nous). Disponible sur : [www.irishprisons.ie/News2001-01.htm](http://www.irishprisons.ie/News2001-01.htm) (consulté le 26 août 2011).

<sup>1040</sup> « The work of the NCCRI will continue to be of valuable assistance in our commitment *to tackle any tendency towards the surfacing of racist views or attitudes in Irish society*. » Ministre de la Justice, John O'Donoghue, « Introduction », *NCCRI Progress Report 1998-2001* (souligné par nous).

<sup>1041</sup> Premier ministre. À l'époque, il s'agissait de Bertie Ahern.

<sup>1042</sup> Vice-premier ministre, poste qui était alors occupé par Mary Harney.

<sup>1043</sup> Fiona Crowley, « Amnesty International's Irish Section's Print Campaign '*Leadership Against Racism*' », in Maeve Connolly, Debbie Ging & Jackie Malcolm (éds), *Report on the Forum on Media and Interculturalism, Dublin City University, March 21-22, 2002*, p. 33-34.

<sup>1044</sup> « There was a rapidly shrinking window of opportunity for introduction of international best practice in anti-racism. » Ibid.

<sup>1045</sup> Beirne & Jaichand, op.cit., p. i.

tenir un débat constructif sur les manières de lutter contre le racisme fut positivement accueilli.

Amnesty n'était pas le seul à critiquer le gouvernement pour son manque de direction politique. Interviewée par un journaliste sur cette campagne, une porte parole du HCR accusa le gouvernement d'être « sérieusement défaillant »<sup>1046</sup> dans ses responsabilités envers les immigrants. « Les gens ordinaires suivent les orientations données par leurs dirigeants et le gouvernement doit condamner de façon visible de racisme en Irlande »<sup>1047</sup>. Quelques années plus tard, en 2004, un rapport publié par l'Alliance d'ONG critiquait sévèrement lui aussi le « manque d'engagement et d'action du gouvernement dans la lutte contre le racisme en Irlande »<sup>1048</sup>. La Commission irlandaise des droits de l'homme invectiva également les divers gouvernements successifs, soulignant qu'ils ne prenaient pas le racisme au sérieux :

Les trente années qui se sont écoulées entre la signature par l'Irlande de la Convention CERD et sa ratification montrent à quel point la question du racisme n'a pas été prise au sérieux jusqu'à récemment, tout comme le fait qu'il n'existe pas de statistiques officielles, si rudimentaires soient-elles, sur le nombre de membres de minorités ethniques actuellement dans le pays. Et nous regrettons que le Premier rapport du gouvernement, conformément à la Convention, semble encore sous-estimer l'étendue du problème auquel nous sommes confrontés en conséquence des changements survenus dans la société irlandaise ainsi que la montée du racisme. Nous saluons la ratification, certes tardive, de la Convention par le gouvernement, ainsi que l'occasion qu'elle offre d'informer le Comité du CERD des problèmes auxquels nous sommes confrontés en Irlande et ce qui nous semble être la réponse inadaptée à ce jour du gouvernement dans des domaines clefs<sup>1049</sup>.

Au moment de la ratification de la Convention, les autorités ne niaient plus l'existence du racisme, mais ils avaient tendance à en minimiser l'importance. Ceci est illustré par une déclaration du ministre de la Justice Michael McDowell en 2004 :

<sup>1046</sup> « falling down seriously ». La porte-parole du HCR, citée dans Nicola Byrne, « Racism alert by Amnesty angers Ahern », *The Observer*, 3 juin 2001. Disponible sur : [www.guardian.co.uk/uk/2001/jun/03/ireland](http://www.guardian.co.uk/uk/2001/jun/03/ireland) (consulté le 22 août 2011).

<sup>1047</sup> « Ordinary people take their tone from their leaders, and the government needs to be seen to be condemning racism. » Ibid.

<sup>1048</sup> NGO Alliance, op.cit., p. 65.

<sup>1049</sup> « The 30-year delay between Ireland's signing of the CERD Convention and its ratification emphasises the failure to take the issue of racism seriously until very recently, as does the official failure to collect even basic statistics on the numbers of members of ethnic minorities in the state. And, regrettably, we feel that the Government's First Report under the Convention still appears to underestimate the scale of the challenge that we face as a result of the changes in Irish society and the growth of racism. We welcome, however belated, the Government's ratification of the Convention and the opportunity it provides to inform the CERD Committee of the problems we face in Ireland and what we feel is the inadequacy to date of the Government's response in some key areas. » IHRC, *Submission of the Irish Human Rights Commission to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination in respect of Ireland's First National Report under the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, Dublin, IHRC, 2005, p. 3.

Je suis persuadé que l'Irlande n'est pas un pays raciste. Évidemment, comme dans tous les pays, il y a des racistes en Irlande, mais je crois que si l'on considère la façon dont l'Irlande a réagi en règle générale à l'immigration, étant devenue en cinq ans un pays d'immigration alors qu'elle était jusque là un pays d'émigration, je pense qu'il existe une harmonie raciale remarquable<sup>1050</sup>.

Cette déclaration suggérait que le racisme n'était le fait que d'une poignée d'individus, ignorant par là même l'existence du racisme institutionnel, qui représentait également un problème important selon plusieurs des études citées ci-dessus. Lors du lancement du Rapport intérimaire du NCCRI en 2004, Michael McDowell expliqua que les « incidents » racistes dont faisait état le NCCRI n'étaient pas des « agressions »<sup>1051</sup>, impliquant qu'il ne s'agissait pas d'incidents sérieux qui ne devaient donc pas être considérés comme inquiétants. Le fait que le ministre de tutelle du NCCRI ne semblait pas prendre au sérieux le racisme dont faisait état le Comité illustrait la position ambiguë du ministère de la Justice, qui finançait le NCCRI et sa campagne de lutte contre le racisme, tout en minimisant les conclusions de ses recherches.

Dans la mesure où l'existence du racisme et de la discrimination était reconnue, les explications étaient souvent réduites à une affaire d'attitudes individuelles et de peur des étrangers, ce qui niait le rôle de l'État dans la formation de ces attitudes discriminatoires, ce qui pouvait même parfois aboutir à la marginalisation et à l'exclusion de certaines minorités.

## 5.6 Contradictions dans la politique gouvernementale

Le gouvernement appuya des mesures positives pour promouvoir la diversité et lutter contre le racisme et la discrimination, tout en introduisant des mesures législatives restrictives et exclusives sur l'immigration et l'accès à la nationalité. Là réside la contradiction de ses politiques. Niall Crowley, ancien directeur de l'Autorité de l'égalité, décrit cette tendance à employer des arguments contradictoires portant à la fois sur les bénéfices de l'immigration et les problèmes qu'elle suscitait :

Ce que l'on voit apparaître est un système de messages cachés et d'intentions clairement affichées. Le débat politique est caractérisé par le « politiquement correct ». Les ministres font des déclarations dont le ton est calculé pour être positif sur la

<sup>1050</sup> « I do believe that Ireland is not a racist country. I mean, like every country there are racists in Ireland, but I think that if you look at the way that Ireland has responded to immigration generally, having gone from an emigrant country to an immigrant country within a very short period of five years, I think there has been remarkable racial harmony in Ireland ». « McDowell: Ireland not racist », *Metro Éireann*, juillet 2004. Cité dans NGO Alliance, op.cit., p. 65.

<sup>1051</sup> Ronit Lentin & Robbie McVeigh, *After Optimism? Ireland, Racism and Globalisation*, Dublin, Metro Éireann, 2006, p. 81.

présence précieuse et la contribution des travailleurs immigrants et leurs familles en Irlande. Toutefois, ils ont aussi fait passer dans leurs propositions d'autres messages moins évidents, messages qui contredisent ce qui se dit publiquement<sup>1052</sup>.

Crowley parle de messages concernant les travailleurs migrants, mais les politiques contradictoires du gouvernement sapaient toute initiative en place concernant tous les types d'immigrants. Le NPAR illustre bien cette contradiction : selon le Conseil pour les réfugiés, « les déclarations d'intention exprimées dans le Plan relatives à la promotion de l'inclusion, la protection et la participation, sonnent creux en ce qui concerne les demandeurs d'asile et les réfugiés, étant donné que les autres organismes d'État entravent sérieusement l'intégration »<sup>1053</sup>. Selon le directeur de cet organisme, le Plan ne pouvait avoir que « peu ou pas d'impact sur l'hostilité ou le racisme envers les demandeurs d'asile et les réfugiés tant qu'il coexiste avec d'autres politiques gouvernementales qui renforcent le mythe selon lequel les demandeurs d'asile choisissent de ne pas travailler ou s'intégrer »<sup>1054</sup>. D'autres mesures restreignant les droits des immigrants et limitant les financements versés aux organismes promouvant l'intégration et luttant contre le racisme et la discrimination illustrent également le fait que la rhétorique du gouvernement sur la lutte contre le racisme, l'égalité et la discrimination prend le pas sur l'action concrète.

L'une des causes de ce problème, selon un rapport d'Amnesty International publié en 2006, est la « tension fatale » entre les priorités concurrentes des deux missions du ministère de la Justice, de l'égalité et des réformes législatives, à savoir la justice et l'égalité<sup>1055</sup>. Ce ministère est chargé d'élaborer la législation et de mettre en place des politiques dans les domaines tant de l'immigration que de l'égalité (y compris la lutte contre le racisme). Toutefois, les auteurs du rapport estimaient que le volet égalité de ce travail était « de toute évidence dominé par le volet justice »<sup>1056</sup>. Il y eut un ministre d'État à l'égalité puis, après 2007, un ministre d'État chargé de l'intégration, mais aucun de ces deux représentants ne siégeait au Cabinet, ce qui réduisait leur influence potentielle sur d'autres ministères.

<sup>1052</sup> Niall Crowley, *Hidden Messages, Overt Agendas*, Dublin, Migrant Rights Centre Ireland, 2010, p. 5.

<sup>1053</sup> « The Plan's stated commitment to promoting inclusion, protection and participation rings hollow for asylum-seekers and refugees, given that other State policies strongly impede integration. » « National Action Plan Against Racism is seriously undermined by other policies of the State ». Communiqué de presse du Conseil pour les réfugiés, le 27 janvier 2005. Disponible sur [www.irishrefugeecouncil.ie/press05/action\\_plan.html](http://www.irishrefugeecouncil.ie/press05/action_plan.html) (consulté le 27 août 2011).

<sup>1054</sup> « [...] little or no impact on anti-immigrant hostility and racism as felt by asylum seekers and refugees as long as it has to co-exist with other government policies which reinforce the myth that asylum seekers choose not to work or integrate ». Ibid.

<sup>1055</sup> Beirne & Jaichand, op.cit., p. 72.

<sup>1056</sup> Ibid.

Fanning va dans le même sens et estime que les questions de sécurité ont été prises bien plus au sérieux que la question de l'inclusion sociale en ce qui concerne l'intégration. Il explique que la « mentalité sécuritaire » du ministère « justifiait des restrictions imposées sur les droits des migrants, peu d'attention étant portée au fait que les effets d'une telle approche peuvent entraver l'intégration »<sup>1057</sup>. Le rapport d'Amnesty recommandait que tout ce qui concernait l'égalité ne soit plus du ressort du ministère de la Justice et qu'un ministère spécifique soit mis en place pour traiter des questions d'égalité et de droits de l'homme<sup>1058</sup>.

## 5.7 Démantèlement des structures

En 2008, l'économie irlandaise était en récession. Dans son budget du mois d'octobre de cette année, le gouvernement annonça des coupes drastiques, et de nombreuses structures et initiatives étudiées ici virent leur financement considérablement réduit, lorsqu'il ne fut pas tout simplement supprimé. Le budget de base de l'Autorité de l'égalité fut réduit de 43 %, ce qui, selon le directeur de l'organisme, Niall Crowley, qui démissionna pour marquer son opposition à cette mesure, était une réduction totalement disproportionnée par rapport aux coupes budgétaires effectuées dans d'autres organismes dépendant du ministère de la Justice, allant de 2 % à 11 %<sup>1059</sup>. Dans sa lettre de démission, Crowley accusait le gouvernement :

La seule explication crédible que je puisse trouver à ce qui a été fait à l'Autorité de l'égalité semble être que sa stratégie judiciaire, surtout en ce qui concerne les accusations de discrimination dans le secteur public, a été perçue comme une menace par des hauts fonctionnaires et/ou par le gouvernement. Il semble en outre que la voix indépendante de l'Autorité de l'égalité devait être réduite au silence, étant devenue un témoin gênant de l'inégalité et de la discrimination dans notre société. L'Autorité est punie pour avoir bien fait ce pour quoi elle fut établie à l'origine<sup>1060</sup>.

Le budget de la Commission irlandaise des droits de l'homme fut réduit de 24 %, ce qui l'obligea à se séparer d'un tiers de son personnel, et selon son président, le Dr Maurice

<sup>1057</sup> « The security mindset [of the Department of Justice] justified restrictions upon migrant rights and entitlements, with scant consideration about how the effects of these might subsequently impede integration. » Bryan Fanning, *Immigration and Social Cohesion in the Republic of Ireland*, Manchester University Press, 2011, p. 38.

<sup>1058</sup> Beirne & Jaichand, op.cit., p. 72.

<sup>1059</sup> Michael Hennigan, « Niall Crowley – an Irish public official of rare courage resigns in response to act of political revenge », *Finfacts Ireland*, 12 décembre 2008. Disponible sur: [www.finfacts.ie/irishfinancenews/article\\_1015513.shtml](http://www.finfacts.ie/irishfinancenews/article_1015513.shtml) (consulté le 2 septembre 2011).

<sup>1060</sup> « The only credible explanation I can see for what has been done to the Equality Authority appears to be that the casework strategy implemented by it, particularly in relation to allegations of discrimination in the public sector, has been experienced as a threat by senior civil servants and/or Government. It would further appear that the independent voice of the Equality Authority has had to be silenced for becoming an awkward witness to the inequality and discrimination in our society. The Equality Authority is being victimised for doing well what it was established to do. » Ibid. La lettre est reproduite dans son intégralité à la fin de l'article.



Manning, la commission fut maintenue à flot grâce au travail bénévole d'un certain nombre d'avocats en conséquence des coupes budgétaires<sup>1061</sup>. Le budget du NCCRI fut intégralement supprimé en octobre 2008, entraînant l'abolition de cet organisme. L'Agence de lutte contre la pauvreté<sup>1062</sup>, un organisme national indépendant chargé de contrôler les différentes stratégies de lutte contre la pauvreté, fut supprimée et ses activités furent reprises par le Bureau gouvernemental pour l'inclusion sociale<sup>1063</sup>. Le mandat de quatre ans du Plan d'action national de lutte contre le racisme prit fin en décembre 2008, et aucune stratégie ne fut mise en place pour le remplacer. La directrice du Groupe de suivi stratégique de ce Plan, Lucy Gaffney, se montra très critique de cette situation dans le dernier rapport du NPAR en janvier 2009 :

Il est très inquiétant qu'au beau milieu d'une crise économique qui touche notre pays, sur une échelle que peu d'entre nous avait anticipée lorsque le NPAR fut établi sur la base d'un mandat de quatre ans, les organisations travaillant dans le domaine de l'intégration et de l'interculturalisme soient les premières victimes des coupes budgétaires du gouvernement. Il a clairement été décidé que nous ne pouvons plus nous permettre d'affronter le racisme potentiel, au moment précis où de nombreux immigrants vivant en Irlande sont extrêmement vulnérables. Nous devrions investir dans des programmes et des projets qui assurent que le type de tensions et problèmes sociaux entre les immigrants et la population locale qui ont touché d'autres pays européens où vivent de nombreux étrangers ne gagnent pas l'Irlande. Ceci est d'autant plus nécessaire à des moments de récession économique, lorsque ce type de tensions ont tendance à faire surface<sup>1064</sup>.

En juillet 2009, un rapport du Groupe spécial sur les effectifs et les dépenses dans le service public<sup>1065</sup> recommanda notamment que le ministère de l'intégration soit supprimé et remplacé par l'obligation pour tous les ministères de faire des rapports annuels sur la promotion de l'intégration.

---

<sup>1061</sup> Carol Coulter, « Legislation on way to boost human rights commission », *Irish Times*, 29 juillet 2011.

<sup>1062</sup> Cette agence s'appelait Combat Poverty Agency (CPA).

<sup>1063</sup> Office for Social Inclusion.

<sup>1064</sup> « I am extremely concerned that in the midst of an economic crisis afflicting this country on a scale few of us anticipated when NPAR was established with its four-year remit, organisations working in the area of integration and interculturalism are the first victims of Government cutbacks. A decision has clearly been made that we can no longer afford to confront the potential for racism, precisely at the time when many immigrants living in Ireland are at their most vulnerable. We should be investing in schemes and projects to ensure that the type of social problems and tensions between immigrants and the local population that have afflicted other European countries with large numbers of foreign nationals do not emerge in Ireland. This is especially necessary during times of economic downturn when such tensions have a tendency to emerge. » Lucy Gaffney, avant-propos, NPAR (2009), op.cit., p. 2.

<sup>1065</sup> Special Group on Public Service Numbers and Expenditures Programmes. Ce groupe, créé en 2008, était connu plus informellement sous le nom « An Bord Snip Nua » (« le Nouveau directoire des coupes »), puisque son rôle était de proposer des coupes dans les budgets du service public. Son prédécesseur (surnommé An Bord Snip – le Directoire des coupes) fut créé en 1987.

Ainsi, entre 2008 et 2009, la plupart des structures qui avaient été créées pour combattre le racisme, la discrimination et l'exclusion sociale, tous des facteurs entravant l'intégration, avaient été soit démantelées, soit avaient vu leurs budgets réduits à tel point qu'elles ne pouvaient s'acquitter de leur mandat de manière satisfaisante. Le gouvernement semblait estimer qu'il ne pouvait plus se permettre d'investir dans l'intégration en temps de crise. C'est pourtant précisément durant ces périodes de crise économique que les problèmes de racisme et de discrimination risquent de devenir plus sérieux et de compromettre la cohésion sociale, et la décision de réduire ce type de financements critiques ne peut qu'empirer la situation et relève d'un manque de vision à long terme. Deux membres du IHRC exprimèrent leur préoccupation face à cette situation :

Il est vital de sauver l'économie, mais il est inquiétant que la priorité absolue soit donnée à l'économie car cela va générer un vide pour la promotion de la justice sociale et de la protection de groupes divers et vulnérables. Ce n'est pas parce que l'économie est en récession que notre sens national de justice et notre boussole morale doivent entrer eux aussi en récession<sup>1066</sup>.

---

<sup>1066</sup> « Salvaging the economy is a vital task, but we are concerned that an exclusive focus on economics will create a vacuum for the promotion of social justice and protecting the interests of diverse and vulnerable groups. Because the economy is in a recession, our national sense of justice and moral compass do not have to go into a recession as well. » Katherine Zappone et Michael Farrell, cités dans Gara LaMarche, « Ireland's Economic Problems – No Excuse to Send Human Rights into Recession », *The Atlantic Philanthropies e-newsletter*, 6 mai 2009. Disponible sur : [www.atlanticphilanthropies.org/node/2900](http://www.atlanticphilanthropies.org/node/2900) (consulté le 20 août 2011). Atlantic Philanthropies, une fondation privée créée par l'homme d'affaires irlando-américain Chuck Feeney, finance l'IHRC depuis les coupes budgétaires du gouvernement en 2008.



## CHAPITRE 6

### GESTION DE LA DIVERSITÉ DANS LES SERVICES PUBLICS

#### 6.0 Introduction

L'accès et la participation à des services publics de qualité, ainsi que leurs retombées, jouent un rôle important dans le développement d'une société inclusive et interculturelle. (Groupe directeur du Plan national de lutte contre le racisme)<sup>1067</sup>.

Les changements survenus dans la composition ethnique de la population au cours des années que recouvre notre étude eurent des implications profondes pour les institutions. Avant cela, les services publics opéraient dans un environnement culturel relativement homogène et les prestataires de service n'étaient pas souvent amenés à gérer des minorités ethniques. Tout ceci changea, de nombreux fonctionnaires se trouvant en contact avec des personnes de religions et cultures différentes, parlant d'autres langues que la leur. Pour ceci, il fallut revoir l'organisation de ces services et introduire des changements pour les rendre plus accessibles à tous. Ce processus souleva également la question de la formation du personnel afin de les sensibiliser aux différentes culturelles et de leur donner les compétences pour gérer une diversité d'utilisateurs, ainsi que pour les sensibiliser à de nouvelles formes de discrimination et d'exclusion.

L'immigration posa des défis particuliers à des services essentiels tels que l'éducation et la santé. L'un des objectifs du Plan national de lutte contre le racisme était la gestion de la diversité culturelle dans ces secteurs afin de les rendre accessibles à tous. L'accès à l'éducation et à la santé contribue de manière importante à l'inclusion sociale et à l'intégration. En ce qui concerne le maintien de l'ordre, pour que la police conserve sa légitimité, tous les membres de la société doivent se sentir protégés de la même manière. La cohésion sociale dans un contexte multiculturel passe donc par un service public qui soit à la fois pertinent, adapté et juste.

---

<sup>1067</sup> « Access to, participation in and outcomes from quality public services has a significant role in building an inclusive and intercultural society. » National Action Plan Against Racism Steering Group, *Diverse Voices: A Summary of the Outcomes of the Consultative Process and a Proposed Framework for the National Action Plan Against Racism*, Dublin, Stationery Office, 2003, p. 19.

Dans ce chapitre nous étudierons trois grands secteurs du service public : l'éducation, la santé et la police, et nous décrirons et analyserons les changements qui eurent lieu au cours de ces années afin de gérer la diversité croissante des utilisateurs et, dans certains cas, des employés.

## 6.1 Le système scolaire

### 6.1.1 La diversité et l'école

Traditionnellement, ce qui caractérise les écoles irlandaises est l'homogénéité de leur population estudiantine. Il existe une tradition de ségrégation des élèves par confession, par compétences, par groupe ethnique, par classe sociale et par genre. Le maintien de milieux scolaires, et donc de milieux sociaux séparés reste une pratique institutionnalisée qui n'est pas souvent remise en question<sup>1068</sup>.

Par le passé, les écoles irlandaises accueillaient des groupes d'étudiants et d'enseignants relativement homogènes et étaient rarement amenées à se préoccuper de diversité linguistique, culturelle, religieuse et ethnique. L'augmentation rapide de l'immigration eut des implications importantes sur le système scolaire, et le ministère de l'Éducation, tout comme d'autres acteurs dans ce secteur, dut développer des stratégies pour répondre à cette diversité croissante, par le biais de la promotion d'une éducation interculturelle.

Le Livre blanc sur l'éducation des adultes publié par le gouvernement en 2000 définissait l'éducation interculturelle de la manière suivante :

[...] la nécessité de penser les politiques et pratiques éducatives de façon à répondre aux besoins d'une population diverse, et non plus uniforme, et le développement de programmes, matériels, formation et stages, méthodes d'évaluation et d'enseignement qui acceptent que cette diversité constitue la norme. Ceci renvoie non seulement à la lutte contre le racisme et à l'encouragement de la participation des immigrants, réfugiés et demandeurs d'asile dans l'éducation, mais aussi à la reconnaissance du fait que de nombreux groupes minoritaires tels que les gens du voyage, les personnes handicapées, les personnes âgées et celles issues de milieux défavorisés peuvent avoir des besoins particuliers qui doivent être respectés et reflétés dans l'ensemble de l'éducation<sup>1069</sup>.

<sup>1068</sup> « Irish schools have traditionally been characterised by homogeneity of student intake. There is a long tradition of segregation of students by belief, by different abilities, by racial affiliation as well as by class and gender. Maintenance of separate educational (and subsequently social) worlds is an often unquestioned institutionalised practice. » Kathleen Lynch & Anne Lodge, *Equality and Power in Schools: Redistribution, Recognition and Representation*, London, Routledge/Falmer, 2002, p. 132.

<sup>1069</sup> « [...] the need to frame educational policy and practice in the context of serving a diverse population as opposed to a uniform one, and the development of curricula, materials, training and in-service, modes of assessment and delivery methods which accept such diversity as the norm. This refers not only to combating

Si le Livre blanc concernait l'éducation des adultes, cette définition peut être considérée comme s'appliquant à l'éducation dans son ensemble. Dans cette section, nous examinerons la façon dont ces différents aspects furent abordés dans les années que couvre cette étude : le passage d'un système d'éducation conçu pour une population uniforme à un système qui accueille une population diversifiée, les mesures prises pour développer une approche interculturelle dans le primaire et le secondaire, et la façon dont le système s'adapta ou non pour refléter les besoins et les cultures des enfants immigrants.

## 6.1.2 Un système scolaire confessionnel

### 6.1.2.1 Une discrimination équitable ?

Les écoles irlandaises sont, traditionnellement, confessionnelles, les groupes religieux possédant et contrôlant 98 % des écoles primaires. En 2007, il y avait 3 023 écoles catholiques, 183 protestantes (Église d'Irlande), 14 presbytériennes, 2 musulmanes, 1 juive, 1 Témoin de Jéhovah, 1 quaker<sup>1070</sup>. Seulement 40 écoles (1 %) étaient des écoles multiconfessionnelles. Toutes ces écoles sont publiques et financées par l'État. Les cinq centres de formation des professeurs d'écoles sont confessionnels (4 sont catholiques et une est protestante). Au niveau secondaire, 403 des 742 établissements sont confessionnels (dont la vaste majorité catholiques, le reste protestants). Toutefois, en ce qui concerne les établissements restants, la situation est la suivante : les 247 lycées professionnels (*vocational schools*), s'ils sont considérés comme multiconfessionnels, ont souvent une éthique catholique ; les 76 lycées d'enseignement général (*community schools*), considérés comme multiconfessionnels, comprennent des organismes confessionnels dans leurs structures administratives ; les 16 lycées polyvalents (*comprehensive schools*) sont gérés sur une base confessionnelle<sup>1071</sup>.

Afin de protéger leur éthique religieuse, les écoles confessionnelles ne sont pas tenues d'appliquer la Loi relative à l'égalité en matière d'emploi de 1998<sup>1072</sup>, ce qui signifie qu'elles

---

racism and encouraging participation of immigrants, refugees and asylum seekers in education, but also to a recognition that many minority groups such as Travellers, people with disabilities, older adults, participants in disadvantaged areas may have distinct needs and cultural patterns which must be respected and reflected in the educational context. » Department of Education and Science, *Learning for Life: White Paper on Adult Education*, Dublin, Stationery Office, 2000, p. 13.

<sup>1070</sup> Bryan Fanning, *Immigration and Social Cohesion in the Republic of Ireland*, Manchester, Manchester University Press, 2011, p. 106.

<sup>1071</sup> Anne Lodge & Kathleen Lynch, *Diversity in Education*, Dublin, Equality Authority, 2004, p. 47.

<sup>1072</sup> L'Article 37(1) de l'*Equality Act 1998* déclare : « a religious, educational or medical institution which is under the direction or control of a body established for religious purposes or whose objectives include the provision of services in an environment which promotes certain religious values shall not be taken to

peuvent appliquer une discrimination religieuse lorsqu'elles recrutent du personnel. Elles ne sont pas non plus astreintes par la Loi relative à l'égalité de statut de 2000<sup>1073</sup>, ce qui leur permet de pratiquer une discrimination religieuse à l'heure d'attribuer des places aux élèves<sup>1074</sup>. Le rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations unies (2005) fit part de sa préoccupation par rapport à ces exceptions, et recommanda l'amendement de la législation pour mettre fin à cette situation<sup>1075</sup>. L'État n'a encore rien fait dans ce sens.

#### 6.1.2.2 *Politiques d'inscription : une barrière à l'intégration ?*

En ce qui concerne les inscriptions dans les écoles, du fait du manque de places dans certains quartiers, certaines écoles choisissent de donner la priorité à des membres de leur communauté religieuse et aux frères et sœurs des élèves ou anciens élèves de leurs établissements. Ceci peut rendre les inscriptions difficiles pour certains immigrants. Un rapport du Comité parlementaire sur l'éducation et les sciences fit état de données empiriques selon lesquelles des écoles utilisaient ces pratiques d'inscriptions pour sélectionner les élèves et pratiquaient une politique officieuse consistant à décourager l'inscription d'enfants étrangers<sup>1076</sup>. Le Secrétaire général de la fédération syndicale ICTU exprima également son inquiétude face au refus de certaines écoles d'inscrire des étudiants étrangers, « imposant par là même un lourd fardeau aux autres »<sup>1077</sup>. La proportion d'enfants immigrants dans les écoles dont les politiques d'inscription n'étaient pas basées sur de tels critères augmenta, menant

---

discriminate against a person [...] if (a) it gives more favourable treatment, on the religion ground, to an employee or a prospective employee over that person where it is reasonable to do so in order to maintain the religious ethos of the institution, or (b) it takes action which is reasonably necessary to prevent an employee or a prospective employee from undermining the religious ethos of the institution ».

<sup>1073</sup> Article 7(3)(c) de l'*Equal Status Act 2000* déclare que la discrimination est permise « where the establishment is a school providing primary or post-primary education to students and the objective of the school is to provide education in an environment which promotes certain religious values, it admits persons of a particular religious denomination in preference to others or it refuses to admit as a student a person who is not of that denomination and, in the case of a refusal, it is proved that the refusal is essential to maintain the ethos of the school ».

<sup>1074</sup> Educate Together, « Severe Social Consequences ahead unless Gross Inequality in State Support of Education Sectors addressed », communiqué de presse du 8 novembre 2005. Disponible sur : [www.educatetogether.ie/press-releases/2005/11/severe-social-consequences-ahead-unless-gross-inequality-in-state-support--of-education-sectors-addressed/](http://www.educatetogether.ie/press-releases/2005/11/severe-social-consequences-ahead-unless-gross-inequality-in-state-support--of-education-sectors-addressed/) (consulté le 15 août 2011).

<sup>1075</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights, « Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Ireland », mars 2005, § 18. Disponible sur : [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)CERD.C.IRL.CO.2.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)CERD.C.IRL.CO.2.En?OpenDocument) (consulté le 15 août 2011).

<sup>1076</sup> Joint Committee on Education and Science, *The Provision of Educational Services in a Multi-Ethnic/Multi-Cultural Society*, Dublin, Stationery Office, April 2004, p. 8.

<sup>1077</sup> « thereby placing a disproportionate burden on the remainder ». David Begg (General Secretary of the Irish Congress of Trade Unions), « Immigration, integration and Cultural Identity », *Translocations*, Vol. 2, No. 1, été 2007, p. 186.

parfois à une concentration de difficultés et aboutissant même à la décision par certains parents irlandais de retirer leurs enfants de ces écoles, s'ils estimaient que les progrès de leurs enfants risquaient d'être entravés par un nombre important d'élèves ayant des difficultés linguistiques et des nécessités particulières réclamant une grande partie du temps de l'enseignant<sup>1078</sup>.

### 6.1.2.3 Éducation religieuse à l'école

Outre le problème initial de l'inscription, le caractère confessionnel du système scolaire irlandais pose d'autres questions. Malgré l'ouverture d'un nombre croissant d'écoles multiconfessionnelles au cours des deux dernières décennies<sup>1079</sup>, dans la plupart du pays, la seule école publique reste confessionnelle, s'agissant dans la plupart des cas d'une école catholique. De nombreux parents sont donc obligés d'envoyer leurs enfants dans des écoles ayant une éthique religieuse qu'ils ne partagent pas.

Les statistiques du recensement de 2006 montrent que la population immigrante n'est pas aussi homogène en termes de religion que la population irlandaise, dont 92 % se dit catholique, par opposition à 50,8 % des étrangers (voir Fig 6.1)

Fig. 6.1 Population par religion et nationalité, 2006<sup>1080</sup>

Religion	Irlandais	Non-Irlandais
Catholiques	92,0 %	50,8 %
Église d'Irlande (comprenant les Protestants)	2,3 %	7,4 %
Presbytériens	0,4 %	1,8 %
Méthodistes	0,1 %	1,3 %
Orthodoxes	0,1 %	4,0 %
Autres religions chrétiennes	0,4 %	2,7 %
Musulmans	0,3 %	5,1 %
Autres religions	0,6 %	7,4 %
Sans Religion	2,8 %	16,3 %
Non déclarée	0,9 %	2,9 %
Total	3 706 683	419 733

<sup>1078</sup> Enda McGorman & Ciaran Sugrue, *Intercultural Education : Primary Challenges in Dublin 15*, Dublin, Department of Education and Science, 2007, p. 90, p. 153.

<sup>1079</sup> 8 écoles en 1995, 18 en 2000, 39 en 2005 et 58 en 2008.

<sup>1080</sup> Chiffres et catégories du Oireachtas Library and Research Service, « Understanding the Challenges of Immigration for Education Provision », *Spotlight*, No. 1, 2008, p. 7. Ces statistiques sont basées sur les chiffres du recensement de 2006.



Ceci signifie que de nombreux enfants immigrants pratiquant d'autres religions (ou aucune) sont inscrits dans des écoles catholiques, soulevant le problème de savoir que faire des enfants lors des cours de religion. La Loi relative à l'éducation de 1998 stipule que l'État « n'exige pas qu'un élève participe à des cours dont le contenu est contraire à la conscience du parent de l'élève, ou, dans le cas de l'élève ayant atteint les 18 ans, de l'élève »<sup>1081</sup>. Généralement, les enfants ont le choix soit de rester dans la classe pendant le cours d'instruction religieuse, soit de quitter la classe, attirant par là même l'attention sur leur « différence », ce qui déplaît à de nombreux enfants. De plus, même s'ils décident de quitter la classe, l'école n'est pas tenue de mettre à leur disposition d'autres cours ou activités. Parfois ils doivent rester dans le couloir, s'asseoir dans un bureau ou dans le fond de la classe s'il n'y a personne pour les superviser, ce qui peut créer une sensation d'isolement social et d'exclusion<sup>1082</sup>. Les parents, voulant éviter que les enfants ne courent le risque de se sentir isolés, décident de ne pas exercer leur droit de les retirer des cours de religion. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) recommanda dans son rapport de 2006 sur l'Irlande que les autorités « assurent que le système actuel de choix de non participation aux cours de religion dans les écoles confessionnelles soit mis en pratique de façon à ne pas donner l'impression aux enfants qu'ils sont différents »<sup>1083</sup>.

La question de la religion est particulièrement problématique au niveau primaire, étant donné que la religion est intégrée dans l'ensemble du programme<sup>1084</sup>. Comme le fit remarquer un rapport d'Educate Together, l'organisme de coordination des écoles multiconfessionnelles, « depuis 1971, la nature intégrée du programme fait que l'éthique religieuse de l'école se retrouve, par la force des choses, tout au long de la journée scolaire. Ainsi, la séparation entre

---

<sup>1081</sup> « [the State does not] require any student to attend instruction in any subject which is contrary to the conscience of the parent of the student or, in the case of the student who has reached the age of 18 years, the student ». *Education Act 1998*, Article 30(2).

<sup>1082</sup> Educate Together, *Shadow Report by Educate Together on the Second State Report under the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Dublin, Educate Together, août 2005. Disponible sur : [www.educatetogether.ie/reference\\_articlesRef\\_Art\\_013.html](http://www.educatetogether.ie/reference_articlesRef_Art_013.html). (consulté le 17 août 2011).

<sup>1083</sup> « [the authorities should] ensure that the current opt-out system in denominational schools is implemented in a manner which does not make pupils feel singled out ». European Commission against Racism and Intolerance, *Third Report on Ireland: adopted on 15 December 2006*, Strasbourg, Council of Europe, 2007, p. 25.

<sup>1084</sup> Avec la publication par le ministère de l'Éducation de l'édition de 1965 du règlement pour les écoles primaires, l'État accorda une reconnaissance explicite au caractère confessionnel des écoles primaires. Ainsi en 1971, lors de la sortie du nouveau programme, le ministère déclara qu'il était basé sur la thèse suivante : « that the separation of religious and secular instruction into differentiated subject compartments, [which had been a key element of the system since its inception] serves only to throw the whole educational function out of focus ». Cité dans Garrett Fitzgerald, « How religion made its way into primary school system », *Irish Times*, 13 février 2010.

contenus religieux et non religieux est de nos jours pratiquement impossible à faire »<sup>1085</sup>. En outre, la journée commence et se termine souvent par une prière, et certaines classes assurent la préparation à des cérémonies religieuses (Première confession, Première communion et Confirmation) ayant lieu durant l'intégralité de l'année scolaire pour les années concernées.

Pour l'heure, il n'a jamais été suggéré d'établir une distinction entre les heures auxquelles la religion est enseignée et le reste de la journée scolaire (par exemple en début ou en fin de journée, ou après l'école). En général, on accepte qu'il s'agit d'écoles confessionnelles et qu'il est donc normal qu'elles promeuvent leur éthique.

Une institutrice interviewée en 2004, catholique non pratiquante, expliqua qu'elle faisait faire des prières aux enfants en milieu de matinée et tous les après-midi, car « cela les calme, c'est un moment de tranquillité pour eux »<sup>1086</sup>. Lorsque nous lui suggérâmes la possibilité de faire des activités non religieuses pour les calmer (de la musique, de la lecture, entre autres) elle répondit qu'elle n'y avait jamais pensé. Elle avait appris cette « stratégie » consistant à calmer les enfants avec des prières au cours de sa formation.

L'idée qu'on puisse ne pas observer de religion ne semble pas avoir vraiment cours : on parle beaucoup de la manière de s'occuper des enfants d'autres religions, mais peu ou pas de ceux qui n'en n'ont pas du tout. On peut notamment citer, à titre d'illustration, les Directives interculturelles du NCCA<sup>1087</sup> de 2005. Dans la section « Quelles informations devraient être réunies sur un enfant nouvellement arrivé à l'école ? », l'une des questions que recommande ce rapport est : « Quelle est la religion de l'enfant, comment la pratique-t-il ? »<sup>1088</sup>. On aurait pu s'attendre à ce que la question soit formulée autrement et qu'elle cherche à établir « quelle est la religion de l'enfant, le cas échéant ? ».

#### 6.1.2.4 Diversité religieuse à l'école

Le respect pour la foi religieuse en général explique peut-être pourquoi la question du rôle des écoles dans la formulation des règles sur les codes vestimentaires et les symboles

<sup>1085</sup> « Since 1971, the integrated nature of the curriculum dictates that the religious ethos of the school must permeate the entire school day. Hence separation of religious and non-religious content is today practically impossible. » Educate Together (2005), op.cit., (sans pagination).

<sup>1086</sup> Entretien avec Deborah Grimes, enseignante dans une école primaire, Dublin, le 10 juillet 2004.

<sup>1087</sup> Organisme d'État chargé de conseiller le ministre de l'Éducation sur le développement et l'évaluation des programmes dans l'enseignement primaire et secondaire.

<sup>1088</sup> « What information should be gathered about a new child coming into the school? » - « What is the child's religion, how is it practised? » NCCA, *Intercultural Education in the Primary School: Guidelines for Schools*, Dublin, NCCA, 2005, p. 35.

religieux ne souleva pas beaucoup de débat en Irlande. La question de l'autorisation du port du voile islamique à l'école, tellement polémique dans d'autres pays, resta marginale. Les écoles, tant confessionnelles que multiconfessionnelles, adoptèrent dans l'ensemble une « politique pragmatique négociée »<sup>1089</sup> consistant à permettre aux jeunes musulmanes de porter leur voile si elles le souhaitent, à condition qu'il soit de la même couleur que leur uniforme scolaire<sup>1090</sup>. Une controverse secoua l'Irlande pendant quelques mois en 2008 concernant une jeune musulmane qui souhaitait porter le voile. Le directeur de l'établissement se mit en relation avec le ministère de l'Éducation, cherchant à obtenir des directives sur cette question, mais on lui laissa entendre que c'était à l'école de formuler sa propre politique. La jeune fille put donc continuer à porter le voile, mais le directeur demanda au ministère de décider d'une politique officielle qui s'appliquerait à toutes les écoles, et celui-ci recommanda quelques mois plus tard l'autorisation du voile tant que le visage n'était pas entièrement couvert.

Les réactions à cet épisode dans les médias et dans les milieux politiques furent variées. Certains défendirent le droit de la jeune fille de porter le voile au nom de la liberté individuelle<sup>1091</sup> ou parce que la Loi relative à l'éducation stipule que les écoles doivent respecter la diversité des valeurs, croyances et traditions ; d'autres appelèrent à une interdiction du port du voile à l'école, soit parce qu'ils le considéraient comme une forme d'oppression contre les femmes, soit parce qu'ils estimaient que les filles devaient se plier aux normes irlandaises. L'une de ces voix était celle du porte-parole travailliste sur l'éducation, Ruairi Quinn, dont le raisonnement assimilationniste trouva un écho important parmi la population irlandaise (même si son raisonnement religieux est inexact puisqu'il fait un amalgame entre Chrétien et séculaire). « Si des gens veulent venir dans un pays occidental chrétien et séculaire (*sic*), ils doivent se plier aux règles et règlements de ce pays »<sup>1092</sup>. Cette citation illustre à quel point le catholicisme et le christianisme sont perçus comme la norme en Irlande et donc associés à la sécularité. Très peu de voix, dans ce débat, préconisaient que les écoles deviennent des espaces séculaires : Brian Hayes, porte-parole sur l'éducation du Fine Gael, alors dans l'opposition, affirma que « les parents ont le droit d'envoyer leurs enfants dans des écoles religieuses, mais ceux qui choisissent une éducation publique ne doivent pas

---

<sup>1089</sup> « a pragmatic, negotiated policy ». NCCRI, « Symboled Out? A Contribution to the Public Discussion Focusing on the Wearing of the Hijab in Irish Schools », Dublin, NCCRI, 2008, p. 2

<sup>1090</sup> Ibid.

<sup>1091</sup> Breda O'Brien, « It is better to avoid making hijab a major issue », *Irish Times*, 31 mai 2008.

<sup>1092</sup> « If people want to come into a western society that is Christian and secular (*sic*), they need to conform to the rules and regulations of that country. » Cité dans Patricia McDonagh, « Muslim anger at Opposition calls for school ban on hijab », *Irish Independent*, 2 juin 2008.

avoir à faire face à des démonstrations ostentatoires de religiosité »<sup>1093</sup>. Toutefois, l'argument de Hayes est pour le moins erroné, étant donné que la plupart des écoles publiques sont catholiques et que les parents n'ont donc pas la possibilité d'envoyer leurs enfants dans une école de leur choix.

#### 6.1.2.5 Ouverture d'écoles multiconfessionnelles

Cependant, certains réclamèrent dès les années 1970 des écoles qui ne seraient pas sous domination catholique/chrétienne. À la suite de l'établissement de trois écoles primaires multiconfessionnelles et mixtes dans les années 1970 et 1980, l'organisation Educate Together fut créée en 1984 pour encadrer ces écoles et celles qui étaient en projet. Cette organisation apporte un soutien aux groupes de parents souhaitant ouvrir des écoles multiconfessionnelles gratuites dans leurs quartiers. Le nombre de ces établissements augmenta rapidement, passant de 18 en 2000 à 39 en 2005 et à 58 en 2008, dont presque la moitié dans la région de Dublin<sup>1094</sup>. Si cette organisation dut faire face à une opposition importante de la part des groupes religieux et des autorités<sup>1095</sup>, elle est depuis devenue un acteur incontournable dans le domaine de l'éducation primaire, faisant régulièrement des contributions aux politiques d'éducation du gouvernement, notamment en ce qui concerne la liberté des parents quant au choix des écoles et de l'éducation que recevront leurs enfants.

Étant donné que les groupes cherchant à ouvrir de nouvelles écoles doivent demander la reconnaissance du ministère de l'Éducation, trouver les locaux, s'installer et prouver la viabilité de leurs établissements pendant plusieurs années avant que l'État ne fournisse les financements nécessaires à des bâtiments permanents<sup>1096</sup>, le coût et l'organisation que cela suppose sont considérables. Selon une étude publiée en 2004, plus de la moitié des écoles multiconfessionnelles en 2003 n'avaient toujours pas de locaux permanents<sup>1097</sup>.

---

<sup>1093</sup> « Parents are entitled to send their children to religious schools, but those who opt for state education should expect that there won't be any huge, demonstrable evidence of religiosity ». Cité dans Ruadhán Mac Cormaic, « Looking beyond the headscarf », *Irish Times*, 14 juin 2008.

<sup>1094</sup> « About Educate Together », sur le site internet d'Educate Together : [www.educatetogether.ie/about-2/](http://www.educatetogether.ie/about-2/) (consulté le 17 août 2011).

<sup>1095</sup> Sur ce sujet, voir Áine Hyland, « The multi-denominational experience in the national school system in Ireland », *Irish Educational Studies*, Vol. 8, No. 1, janvier 1989, p. 89-114.

<sup>1096</sup> En 2002, le ministère de l'Éducation informa les groupes concernés qu'il faudrait entre sept et dix ans pour que ces écoles disposent de bâtiments permanents. Lodge & Lynch (2004), op.cit., p. 54.

<sup>1097</sup> Ibid.

Lorsque le nouveau programme scolaire fut introduit en 1999, le seul sujet qui n'était pas abordé était l'éducation religieuse<sup>1098</sup>. Les églises avaient demandé, et obtenu, d'être libres d'élaborer leurs propres programmes pour les classes de religion, malgré les appels émanant de plusieurs groupes pour un programme général pour toutes les écoles introduisant les enfants aux différentes croyances. Les départements d'éducation religieuse des centres de formation des maîtres catholiques et protestants reçurent des financements de l'État d'un montant estimé à environ 10 millions d'euros par an pour rédiger ces programmes et former les enseignants. Parallèlement, les écoles Educate Together que le ministère de l'Éducation oblige également à fournir un enseignement religieux ou éthique à leurs élèves, ne reçurent aucun financement leur permettant d'élaborer et de mettre en place leur programme d'éducation éthique « *Learn Together* »<sup>1099</sup>. L'organisation obtint en 2005 une subvention pour les dépenses courantes d'un montant de 41 000 €<sup>1100</sup> et dépend de dons privés pour faire son travail. Cette disparité entre le traitement des organismes scolaires confessionnels traditionnels et celui d'un groupe certes encore mineur mais en expansion comme Educate Together montre le pouvoir que détiennent encore les principaux acteurs, et plus particulièrement l'Église catholique, dans le système scolaire au début du XXI<sup>ème</sup> siècle.

### 6.1.3 La politique de soutien linguistique aux enfants non anglophones

#### 6.1.3.1 Cours de soutien linguistique

La Loi relative à l'éducation de 1998 affirme que son objectif est l'accès égalitaire à l'éducation pour tous les enfants :

- (a) rendre effectifs les droits constitutionnels des enfants, y compris ceux ayant un handicap ou d'autres besoins particuliers, en rapport avec l'éducation ;
- (b) assurer que, autant que possible et dans la mesure des ressources disponibles, les personnes résidant dans l'État disposent d'un niveau et d'une qualité d'éducation adéquats pour répondre à leurs besoins et aptitudes ;

<sup>1098</sup> « Le développement et la mise en pratique du programme d'éducation religieuse dans les écoles primaires reste sous la responsabilité des différentes autorités religieuses » (The development and implementation of the curriculum in religious education in primary schools remains the responsibility of the different church authorities). Department of Education and Science, *Primary School Curriculum*, Dublin, Stationery Office, 1999, Introduction, p. 2.

<sup>1099</sup> Educate Together « Educate Together's Pre-Budget Submission 2005: Summary of key recommendations ». Communiqué de presse du 1er novembre 2005. Disponible sur : [www.educatetogether.ie/press-releases/2005/11/educate-togethers-pre-budget-submission-2005/](http://www.educatetogether.ie/press-releases/2005/11/educate-togethers-pre-budget-submission-2005/) (consulté le 15 août 2011).

<sup>1100</sup> Ibid. À titre de comparaison, l'organisation Gaelscoileanna, qui coordonne les écoles de langue irlandaise (environ 170 écoles primaires et secondaires en 2005, donc quatre fois plus d'écoles que celles d'Educate Together) obtinrent une subvention de l'État de 500 000 € soit plus de dix fois plus que Educate Together.

(c) promouvoir l'accès égalitaire et la participation à l'éducation ainsi que les moyens nécessaires pour que les étudiants bénéficient pleinement de l'éducation<sup>1101</sup>.

Avec l'augmentation du nombre d'enfants immigrants inscrits dans les écoles à la fin des années 1990, la maîtrise de la langue anglaise, facteur clef de l'intégration des enfants à l'école et dans la société dans son ensemble, était l'un des principaux défis pour les écoles ayant des enfants immigrants. Un faible niveau d'anglais entravait l'accès et la participation à l'éducation, tels qu'ils sont définis dans la loi citée ci-dessus. Selon une étude portant sur l'immigration et le système scolaire, un très grand nombre d'enfants nouvellement arrivés en Irlande provenaient de pays non anglophones. Environ 10 % (47 700) des enfants inscrits à l'école primaire étaient des primo-arrivants, dont les trois-quarts non anglophones. Dans les écoles secondaires, ils représentaient environ 6 % (18 000) du nombre total d'élèves, dont plus de deux tiers ne parlaient pas anglais<sup>1102</sup>. Plus de la moitié des directeurs d'établissements primaires et secondaires firent état de difficultés linguistiques parmi « presque tous » ou « plus de la moitié » des primo-arrivants<sup>1103</sup>. De telles difficultés, si elles étaient ignorées, avaient des « conséquences importantes pour les progrès scolaires et l'intégration sociale des primo-arrivants », selon les directeurs d'établissements interviewés pour les besoins de l'étude<sup>1104</sup>. La nécessité de cours de soutien linguistique n'était donc pas à démontrer.

Jusqu'en 1999, les seuls élèves ayant droit à des cours de soutien linguistique étaient les enfants des *Programme refugees* et *Convention refugees*, par l'entremise du Service d'aide aux réfugiés<sup>1105</sup>, mais ces cours n'existaient que dans le primaire. Toutefois, à la fin des années 1990, alors que le nombre d'enfants réfugiés étaient insignifiant comparé au nombre d'enfants de demandeurs d'asile et autres immigrants, le syndicat des enseignants du primaire, INTO, fit une campagne pour l'obtention de cours de soutien en anglais pour tous les enfants en ayant besoin, quel que fût leur statut<sup>1106</sup>. En 1999, le ministère de l'Éducation remplaça le

<sup>1101</sup> « (a) to give practical effect to the constitutional rights of children, including children who have a disability or who have other special educational needs, as they relate to education; (b) to provide that as far as practicable and having regard to the resources available, there is made available to people resident in the State a level and quality of education appropriate to meeting the needs and abilities of those people; (c) to promote equality of access to and participation in education and to promote the means whereby students may benefit from education ». Education Act 1998, Article 6.

<sup>1102</sup> Emer Smyth et al, *Adapting to Diversity: Irish Schools and Newcomer students*, Dublin, ESRI, 2009, p. 44-45.

<sup>1103</sup> « [These language difficulties] had profound consequences for the academic progress and social integration of newcomer students. » Ibid, p. 76.

<sup>1104</sup> Ibid., p. 143.

<sup>1105</sup> Refugee Support Service.

<sup>1106</sup> Irish National Teachers' Organisation, *The Challenge of Diversity: Education Support for Ethnic Minority Children*, Dublin, INTO, 1998, p. 44.

Service d'aide aux réfugiés par un système dans lequel les écoles, tant primaires que secondaires, pouvaient directement demander au ministère des enseignants de soutien en anglais pour tous les enfants immigrants. Une école où 14 enfants avaient besoin de soutien avait droit à un enseignant, une école avec 28 enfants ou plus, à deux enseignants. Ceci était un plafond, ce qui signifiait qu'une école dont 28 enfants avaient besoin de soutien obtenait le même nombre d'enseignants qu'une école avec trois ou quatre fois plus d'élèves non anglophones. Il leur était donc impossible de répondre correctement aux besoins des élèves. Les écoles ayant moins de 14 élèves nécessitant un soutien linguistique pouvaient demander des subventions afin d'obtenir des enseignants à temps partiel. En 2001-2002, il y avait 262 enseignants de soutien en anglais dans les écoles irlandaises, ce chiffre passant à presque 2 000 en 2007-2008 (voir Tableau 6.2).

Tableau 6.2: Nombre d'enseignants de cours de soutien en anglais<sup>1107</sup>

Année	Écoles primaires	Écoles secondaires
2001/2002	149	113
2002/2003	241	158
2003/2004	312	179
2004/2005	405	206
2005/2006	562	262
2006/2007	879	371
2007/2008	1506	479

Les élèves avaient droit à deux heures de soutien hebdomadaires pour une période maximum de deux ans, quelle que soit le niveau de compétence de l'élève à la fin de cette période. Ceci était généralement considéré comme insuffisant<sup>1108</sup>. En mai 2007, le plafond concernant le nombre d'enseignants par école fut supprimé, et une flexibilité concernant la durée maximum de deux heures fut introduite pour les enfants qui rencontraient des

<sup>1107</sup> OCDE, *Thematic Review on Migrant Education: Country Background Report for Ireland*, Paris, OCDE, 2009, p. 125.

<sup>1108</sup> Parmi la trentaine de documents d'observations reçus par le gouvernement lors d'une consultation publique sur l'éducation, plusieurs recommandaient de prolonger la durée de ces cours, considérant qu'il faudrait entre trois et cinq ans. Department of Justice and Equality, *Promoting Anti-Racism and Interculturalism in Education: Draft recommendations towards a National Action Plan*, 2004, p. 18. Disponible sur : [www.justice.ie/en/JELR/education.pdf/Files/education.pdf](http://www.justice.ie/en/JELR/education.pdf/Files/education.pdf) (consulté le 13 mars 2009). Voir aussi Emer Nowlan, « Underneath the Band-Aid: supporting bilingual students in Irish schools », *Irish Educational Studies*, Vol. 27, No. 3, 2008, p. 260.

difficultés réelles dans l'apprentissage de l'anglais. Cependant, cette mesure fut de courte durée, puisqu'elle fit elle aussi les frais des nombreuses coupes budgétaires drastiques annoncées à la fin 2008.

Les écoles pouvaient disposer d'une certaine flexibilité dans la façon dont elles organisaient les cours de soutien linguistique. La plupart des établissements mirent en place un système de « retrait », permettant à de petits groupes d'enfants de quitter la classe pendant la journée scolaire (la plupart du temps pendant les cours d'irlandais ou de religion) pour des cours individuels ou en petit groupes. Certaines écoles organisèrent des cours intensifs de quelques semaines avant de transférer les enfants dans les classes avec les autres enfants, mais cette approche nécessitait un nombre élevé de primo-arrivants et fut confinée à quelques écoles. De nombreuses écoles n'étaient pas en faveur de cette stratégie, craignant qu'elle n'ait un effet négatif sur l'intégration sociale des primo-arrivants s'ils étaient regroupés dans des classes séparées.

Les enseignants de soutien linguistique étaient censés faire un travail qui renforcerait ce qui se faisait dans la classe, ce qui supposait une bonne coordination. Ceci était plus aisé dans les écoles primaires, où il n'y a qu'un enseignant par classe, que dans les écoles secondaires.

#### 6.1.3.2 *Critiques du système de cours de soutien linguistique*

Si l'idée des cours de soutien linguistique fut positivement accueillie, plusieurs études démontrèrent que le système tel qu'il était géré n'était pas satisfaisant<sup>1109</sup>. Il était notamment critiqué du fait qu'une grande partie du matériel fourni aux enseignants n'était pas pertinent. S'il les aidait à définir ce qu'il fallait faire avec les élèves pour leur permettre d'accéder au programme général, il ne répondait pas à certaines questions clefs tels que les niveaux d'alphabétisation et d'aptitudes fondamentales, qui posaient souvent des problèmes supplémentaires aux primo-arrivants. Tanya Ward estime que le problème était en partie dû au fait que le matériel était basé sur le Cadre européen commun de référence pour les langues, outil linguistique qui, s'il est certes utile, fut « conçu pour un apprenant bien spécifique – un

---

<sup>1109</sup> Tanya Ward, *Education and Language Needs of Separated Children*, Dublin, CDVEC, 2004 ; McGorman & Sugrue, op.cit. ; Nowlan, op.cit. ; Zachary Lyons & David Little, *English Language Support in Irish Post-Primary Schools: Policy, challenges and deficits*, Dublin, Trinity Immigration Initiative, 2009 ; Rachael Fionda, « Immigrant Students and Second Level Education in the Republic of Ireland », *Translocations*, Vol. 7, No. 1, été 2011.



citoyen européen ayant un bon niveau d'éducation et une mobilité internationale »<sup>1110</sup>. Il traite de pédagogie linguistique, mais ne tient pas compte de certains facteurs qui peuvent affecter l'apprentissage d'une langue, tels que les contraintes matérielles, les chocs culturels, le racisme et l'inégalité<sup>1111</sup>.

Integrating Ireland Language and Training (IILT), une entreprise à but non lucratif basée sur le campus de Trinity College Dublin, que le ministère de l'Éducation avait chargé exclusivement de coordonner les cours de soutien linguistique en fournissant des formations et en développant des outils pédagogiques, ne put s'acquitter pleinement de sa mission pour cause de financement insuffisant, comme l'expliqua le directeur-adjoint interviewé par Ward pour son rapport de 2004 :

Absolument rien. Nous ne recevons aucun financement pour quoi que ce soit... On nous a demandé de réduire notre formation. Pour vous donner une idée du programme de soutien pour les enseignants, [pour] celui-ci en particulier, notre financement provient de différents départements du ministère [de l'Éducation] à hauteur de 20%. Voyez-vous, on économise sur tout, bon dieu, vous auriez du mal à le croire ! Je n'ai personne pour m'aider à concevoir le matériel, c'est moi qui ai tout fait !<sup>1112</sup>.

La plupart des enseignants chargés de ces cours de soutien linguistique n'étaient pas qualifiés pour cela ; du fait d'un financement gouvernemental limité, la formation consistait en des séminaires annuels d'une journée. 75 % des enseignants de soutien linguistique interviewés pour l'étude n'avaient même pas participé à cette formation minimale, les écoles ayant souvent du mal à leur trouver des remplaçants, et certains enseignants eux-mêmes ne voyaient pas ce qu'une telle formation pouvait leur apporter<sup>1113</sup>.

Parallèlement au manque de formation digne de ce nom, celle des centres de formation des maîtres était inexistante ou presque<sup>1114</sup>. Ceci a changé au cours des dernières années, la plupart de ces centres proposant maintenant des modules sur l'éducation interculturelle et sur des questions de multiculturalisme en général, ce qui signifie que les jeunes enseignants sont plus sensibilisés à ces questions. Mais il s'agit souvent de modules facultatifs qui ne constituent pas un aspect central des études des futurs enseignants. En 2004, le Comité parlementaire sur l'éducation et les sciences recommanda au ministère de l'Éducation de

<sup>1110</sup> Ward, op.cit., p. 69.

<sup>1111</sup> Ibid.

<sup>1112</sup> « Absolutely nothing, we get no funding for anything... We've been instructed to reduce our training. Just to give you an idea of the teacher support programme, for this particular one [...] our funding comes from different parts of the Department [of Education] by 20%. I mean I have been running the tightest ship possible, in the name of the Lord, you wouldn't believe! I have had nobody to help me with materials design, I've done it all myself. » Ibid, p. 70.

<sup>1113</sup> Nowlan, op.cit., p. 261.

<sup>1114</sup> McGorman & Sugrue, op.cit., p. 75 ; Smyth et al, op.cit., p. 120-121.

mettre en place davantage de formations, non seulement pour les enseignants de soutien linguistique mais aussi pour tous les enseignants, afin de les aider à répondre aux défis que pose la mise en œuvre d'une éducation interculturelle dans tous les aspects du programme<sup>1115</sup>. Mais apparemment, cette recommandation n'a pas été suivie, puisqu'un rapport européen publié quelques années plus tard recommanda l'introduction d'un module obligatoire sur la communication interculturelle dans la formation des enseignants, ainsi qu'une formation continue des enseignants déjà en poste sur la gestion de la diversité culturelle<sup>1116</sup>.

Étant donné que la plupart des enseignants ne reçurent pas de formation adéquate, ils apprirent sur le terrain. Pourtant, dans de nombreux cas, les écoles ne parvenaient pas à se familiariser avec ce sujet, pour deux raisons. Premièrement, bon nombre de ces enseignants ne se spécialisaient pas, ces heures d'enseignement étant souvent attribuées aux enseignants en poste auxquels il manquait des heures de cours. En conséquence, les enseignants de soutien linguistique pouvaient changer d'une année sur l'autre. Deuxièmement, même si certains ne faisaient que du soutien linguistique, leurs nominations étaient temporaires, pour une période maximum de deux ans, et sans système de développement professionnel ou de promotion, ces enseignants changeaient constamment et quittaient les écoles si on leur proposait des emplois permanents ailleurs. De ce fait, il était difficile de disposer d'une expertise et d'une expérience dans les écoles, puisque tout devait être refait d'une année sur l'autre<sup>1117</sup>.

Peut-être à cause du manque de formation, les enseignants eux-mêmes ne faisaient pas bien la distinction entre les cours de soutien linguistique et les cours de soutien pour enfants ayant des besoins particuliers (c'était souvent le même enseignant qui se chargeait des deux)<sup>1118</sup>. Ils avaient du mal à évaluer les besoins des enfants dont les compétences en anglais étaient limitées, et n'avaient pas les outils d'évaluation culturelle et linguistique pour les enfants dont la première langue n'était pas l'anglais. En conséquence, les primo-arrivants étaient parfois placés dans des classes de rattrapage ou bien dans des niveaux inférieurs au leur plutôt que de bénéficier de cours de soutien linguistique spécifiques<sup>1119</sup>.

---

<sup>1115</sup> Joint Committee on Education and Science, op.cit., p. 7.

<sup>1116</sup> Aileen Pearson-Evans et al, *European Intercultural Workplace: Republic of Ireland*, Dublin, DCU, 2007, p. 262.

<sup>1117</sup> Ibid, p. 120 ; McGorman & Sugrue, op.cit., p. 76; Smyth et al, op.cit., p. 182.

<sup>1118</sup> Nowlan, op.cit., p. 261.

<sup>1119</sup> Ibid. Voir aussi Dymna Devine, « Welcome to the Celtic Tiger? Teacher responses to immigration and increasing ethnic diversity in Irish schools », *International Studies in Sociology of Education*, Vol. 15, No. 1, 2005, p. 58.

### 6.1.3.3 Manque de ressources

Selon plusieurs études, les enseignants de cours de soutien linguistique et les directeurs d'écoles étaient frustrés par le manque de planification et de coordination de la part des organismes gouvernementaux, ainsi que par les difficultés et les retards rencontrés lorsqu'ils tentaient d'avoir accès au peu de ressources disponibles (certaines écoles n'obtinrent pas le nombre d'heures d'enseignement auxquelles elles avaient droit)<sup>1120</sup>. Une étude portant sur les écoles de Dublin 15 (quartier avec un nombre disproportionné d'enfants immigrants) conclut que le manque de financement pour les cours de soutien mettait les enseignants sous pression et finissait par les décourager. Ainsi, « il était peu probable que l'on parvienne à maintenir la motivation positive, tout comme l'envie de rendre l'inclusion possible »<sup>1121</sup>.

De plus, étant donné que les ressources, tant en termes de finances que de personnel, étaient insuffisantes, les écoles devaient souvent se débrouiller en utilisant des ressources destinées à l'origine à d'autres besoins, ce qui pouvait s'avérer problématique, selon ce même rapport :

Si la perception, sinon la réalité, est qu'un montant disproportionné de ressources est alloué aux enfants immigrants, les parents irlandais auront tendance à penser que le fait d'inscrire les enfants dans ces écoles se fera au détriment de leur éducation. Il faut lutter contre cela en allouant les ressources nécessaires si l'on veut que l'inclusion devienne une réalité plutôt qu'une aspiration rhétorique<sup>1122</sup>.

## 6.1.4 Une politique d'éducation interculturelle

### 6.1.4.1 Diversité culturelle à l'école

L'éducation et le soutien des enfants devront mettre en avant la diversité sociale et culturelle pour que tous les enfants, y compris ceux des gens du voyage et des groupes marginalisés, puissent pleinement atteindre leur potentiel (*Stratégie nationale sur l'enfance*, 2000)<sup>1123</sup>.

<sup>1120</sup> Ward, op.cit., p. 68 ; Smyth et al, op.cit., p. 142 & 144.

<sup>1121</sup> « Positive motivation and an appetite for making inclusion happen [was] unlikely to be sustained ». McGorman & Sugrue, op.cit., p. 76.

<sup>1122</sup> « If the perception, if not the reality, is that a disproportionate amount of resources are being allocated to immigrant children, Irish parents will become more inclined to the view that having their children in such school surroundings will be detrimental to their education. This needs to be countered with adequate resource provision if inclusion is to become a reality rather than aspirational rhetoric. » Ibid, p. 77.

<sup>1123</sup> « Children will be educated and supported to value social and cultural diversity so that all children including Travellers and other marginalised groups achieve their full potential. » Department of Health and Children, *The National Children's Strategy: Our Children, Their Lives*, Dublin, Stationery Office, 2000, p. 70.

Les questions de diversité culturelle dans les écoles dépassent le cadre de la langue. L'arrivée d'enfants de nationalités, cultures, religions et origines ethniques différentes représente un défi, celui de la façon dont le système scolaire peut gérer et encadrer cette diversité. Au cours des premières années, il n'existait pas de politique officielle sur cette question, et ceux qui se trouvaient dans des écoles avec un nombre croissant de primo-arrivants durent faire preuve d'initiative et se reposer sur leurs instincts pour développer des stratégies d'intégration. Le sentiment général était que les questions de différence étaient posées uniquement en termes linguistiques, seul type de soutien dont bénéficiaient les écoles. La priorité n'était pas donnée à la gestion de la culture de ces enfants. Le ministère de l'éducation, dans un document publié en 2001, renvoyait les écoles qui ressentaient le besoin d'obtenir une formation sur la sensibilisation à ces questions aux ONG qui, selon le ministère, « peuvent se montrer très coopératives lorsque les écoles organisent de telles formations »<sup>1124</sup>. Le ministère ne semblait pas estimer que cette responsabilité lui incombait. Ce renvoi vers les ONG pour faire le travail sur le terrain se retrouvait dans d'autres ministères à l'époque. Ainsi, le ministère de la Justice dépendait de la bonne volonté d'autres groupes pour assurer le bon fonctionnement de la dispersion des demandeurs d'asile vers des villes et villages du pays.

#### 6.1.4.2 *Directives interculturelles pour les écoles*

En juillet 2002, le ministère de l'Éducation lança une consultation sur la lutte contre le racisme et l'interculturalisme dans l'éducation pour appuyer sa contribution au Plan d'action national de lutte contre le racisme, alors en cours d'élaboration. Au vu des diverses contributions et du débat qui s'ensuivit, le sujet de l'éducation interculturelle prit une grande importance dans le travail du ministère dans le domaine de l'intégration des enfants immigrants dans les écoles. En 2005, le NCCA, organisme d'État chargé de conseiller le ministre de l'Éducation sur le développement et l'évaluation des programmes dans l'enseignement primaire et secondaire, mit en place un programme interculturel concerté pour toutes les écoles, quelle que fût la religion des élèves ou les groupes culturels ou ethniques des enfants inscrits. Un ensemble de directives sur l'éducation interculturelle fut envoyé à tous les enseignants du primaire du pays<sup>1125</sup>, et l'année suivante, à tous les enseignants du

<sup>1124</sup> « [NGOs] can be very supportive when schools are arranging such training. » Department of Education, *Information Booklet for Schools on Asylum Seekers*, Dublin, Stationery Office, 2001, p. 9.

<sup>1125</sup> NCCA, *Intercultural education in the primary school: Guidelines for Schools*, Dublin, NCCA, 2005, 179p.

secondaire<sup>1126</sup>. Ceci semblait indiquer l'importance de ces publications, puisque le ministère de l'Éducation n'envoie généralement qu'un exemplaire de ces documents à chaque école. Les deux documents présentaient l'éducation interculturelle telle que la définissait le NCCA (et donc le ministère) :

Il s'agit d'une éducation qui respecte, célèbre et reconnaît la normalité de la diversité dans tous les domaines de la vie. Elle sensibilise l'apprenant à l'idée que tous les êtres humains ont naturellement développé toute une gamme de modes de vie, de coutumes et de visions divers, et c'est précisément l'étendue de cette diversité qui nous enrichit tous. Il s'agit d'une éducation qui promeut l'égalité et les droits humains, combat la discrimination et promeut les valeurs sur lesquelles se construit l'égalité<sup>1127</sup>.

Ce document considère l'éducation interculturelle comme la synthèse du multiculturalisme et de la lutte contre le racisme<sup>1128</sup>. Ceci reflète le discours officiel dans tous les domaines liés à l'interculturalisme : il ne s'agit pas d'un rajout, puisque cela touche tous les aspects de la vie scolaire, tant dans la classe qu'à l'extérieur :

Il y a plus de chances que les enfants adoptent des attitudes et des valeurs appropriées si celles-ci sont intégrées dans tous les sujets et dans toute la vie scolaire, plutôt que si elles sont traitées de façon isolée ou au coup par coup<sup>1129</sup>.

#### 6.1.4.3 Directives interculturelles : de bonnes intentions mais peu de suivi

Cependant, ces directives furent distribuées par le ministère de l'Éducation sans aucun soutien professionnel permettant d'aider les enseignants à les mettre en pratique. À cette époque, c'était plutôt la réforme en profondeur des programmes en cours qui préoccupait les enseignants. Bon nombre d'entre eux estimèrent ne pas avoir le temps ou ne pas attacher grande importance à la question interculturelle à l'époque. Ceci fut considéré comme un exemple de mauvaise planification de la part du ministère et une occasion manquée de générer un débat sur l'éducation interculturelle et la façon de l'introduire de façon pratique

---

<sup>1126</sup> NCCA, *Intercultural Education in the post-primary school: Guidelines for Schools*, Dublin, NCCA, 2006, 138p.

<sup>1127</sup> « It is education which respects, celebrates and recognises the normality of diversity in all areas of human life. It sensitises the learner to the idea that humans have naturally developed a range of different ways of life, customs and worldviews, and that this breadth of human life enriches us all. It is education which promotes equality and human rights, challenges unfair discrimination, and promotes the values upon which equality is built. » NCCA, *Primary*, p. 3; NCCA, *Post-primary*, p. i.

<sup>1128</sup> Ibid.

<sup>1129</sup> « It is more likely that appropriate attitudes and values will be developed by children if these are integrated with all subjects and within the whole life of the school, than if they are addressed in a piecemeal or one-off fashion. » NCCA, *Primary*, p. 22; NCCA, *Post-primary*, p. 16.

dans la salle de classe.<sup>1130</sup> D'après plusieurs études, les enseignants estimaient ne pas avoir reçu de formation sur les questions interculturelles alors que ceci était crucial, tant pour ceux qui n'avaient pas encore fini leurs études que pour ceux qui étaient déjà pleinement qualifiés<sup>1131</sup>. Le ministère de l'Éducation envoya régulièrement des dossiers d'information sur l'enseignement et l'évaluation, mais ceci se faisait dans le vide. Comme le fit remarquer une enseignante interviewée par Smyth et al,

On en a ras-le-bol de recevoir des dossiers provenant de diverses organisations [...] Je ne peux pas aller voir tous les enseignants de l'école qui sont déjà surchargés de travail avec les réformes des programmes et leur demander de lire ces dossiers et de contribuer au développement des politiques C'est la même chose avec les dossiers d'outils d'évaluation, on les attend depuis un an et demi, ils sont arrivés il y a une semaine, [...] encore un CD, un livret, et on est censés savoir évaluer les élèves, on est censés savoir les intégrer puisqu'on nous a envoyé un dossier, on est censés savoir faire ceci, faire cela, c'est pitoyable<sup>1132</sup>.

En 2006, le ministère de l'Éducation mit en place un stage de formation pour aider les enseignants à utiliser les directives. Cette formation, optionnelle, avait lieu en dehors de la journée scolaire et consistait en deux sessions de deux heures<sup>1133</sup>. Une formation optionnelle durant quatre heures en tout pour un aspect aussi crucial du système scolaire était clairement insuffisante et pose la question de la volonté du ministère d'assurer le succès de son programme d'éducation interculturelle

#### 6.1.4.4 Critiques des directives interculturelles

Si les enseignants se montrèrent plutôt positifs sur l'approche interculturelle en soi, ils étaient plus critiques du matériel d'enseignement et des livres à leur disposition pour les mettre en pratique. Ils estimaient que leur contenu ne reflétait pas la diversité et que si les enseignants parvenaient à faire du bon travail, c'était parce qu'ils prenaient le temps d'acquérir les ressources nécessaires en dehors de leurs heures de travail, souvent à leurs propres frais<sup>1134</sup>. Les Directives furent considérées comme des ajouts, décrites par un critique

<sup>1130</sup> INTO, *Newcomer Children in the Primary Education System*, Dublin, INTO, 2006, p. 12; McGorman & Sugrue, op.cit., p. 16.

<sup>1131</sup> Smyth et al, op.cit., p. 171.

<sup>1132</sup> « We're sick to the teeth of packs coming out from various organisations [...] I can't go round to all of the staff in this school who are already in curriculum overload and expect them to read that and contribute in terms of policy development. It's the very same now with the assessment tool pack, we're waiting for it for a year and a half. It arrived a week ago [...] and it's another CD, booklet, away you go now, now you know how to assess them, you know, and now you know how to integrate them because we sent you a pack and now you know how to do this, that, it's pathetic. » Ibid., p. 174.

<sup>1133</sup> OCDE, op.cit., p. 101.

<sup>1134</sup> Smyth et al, op.cit., p. 169-171.

comme une recette dans laquelle on « ajoute un peu de diversité et on mélange » cherchant à intégrer la diversité sans véritablement altérer le programme<sup>1135</sup>. Elles étaient aussi critiquées du fait qu'elles étaient trop vagues, sans objectif bien défini, sans préciser si les résultats seraient mesurés ou évalués par la suite<sup>1136</sup>.

L'absence d'une stratégie de lutte contre le racisme dans les directives et les programmes interculturels fut également critiquée. Pourtant, à en croire les diverses déclarations officielles, cette stratégie faisait partie intégrante de l'interculturalisme. En conséquence, la sensibilisation aux questions du racisme et de la façon de le combattre ne fut pas suffisamment développée dans la plupart des écoles. Dans le cadre d'un système scolaire interculturel, il est essentiel que les enseignants encouragent le respect de la différence. Mais si les enseignants eux-mêmes n'en ont pas conscience, il était peu probable qu'ils puissent y parvenir. Une enseignante interviewée pour une étude réalisée en 2004, peu de temps avant l'introduction des directives interculturelles avouait son ignorance sur les questions du racisme : « Je crois que nous savons tous que nous sommes pris dans un guêpier. On a l'impression de n'avoir ni les compétences, ni l'expérience nécessaires, ce qui est le cas »<sup>1137</sup>.

Certaines études ont démontré qu'il existait une ségrégation parmi les enfants (ceux d'une même nationalité jouant ensemble pendant la récréation) et des cas d'intimidation et d'utilisation de surnoms, surtout à l'égard des Africains, dans les écoles secondaires<sup>1138</sup>. Les enseignants et l'administration des écoles estimaient que ce type de problèmes existaient dans toutes les écoles, quelle que soit leur composition, minimisant ou négligeant la dimension raciste de ce type de comportement<sup>1139</sup>. Toutes les écoles étaient obligées de mettre en place des procédures pour faire face à l'intimidation, mais selon un rapport, peu nombreuses étaient celles qui disposaient de procédures pour faire face à l'intimidation raciale ou ethnique, ou à la question du racisme en général<sup>1140</sup>.

---

<sup>1135</sup> « an add-diversity-and-stir approach ». Audrey Bryan, « Corporate Multiculturalism, Diversity Management and Positive Interculturalism in Irish schools and society », *Irish Educational Studies*, Vol. 29, No. 3, septembre 2010, p. 266.

<sup>1136</sup> Karl Kitching, « An Excavating of the Racialised Politics of Viability underpinning education policy in Ireland », *Irish Educational Studies*, Vol. 29, No. 3, septembre 2010, p. 222.

<sup>1137</sup> « I think we all feel there's a potential hornet's nest there. A lot of us would feel not competent, inexperienced, and we are. » Devine, op.cit., p. 60.

<sup>1138</sup> Smyth et al, op.cit., p. 94-96 ; McGorman & Sugrue, op.cit.

<sup>1139</sup> Devine, op.cit., p. 59.

<sup>1140</sup> Smyth et al, op.cit., p. 92.

### 6.1.5 Gestion de la diversité à l'école : aspirations et réalité

Dans l'ensemble, on peut dire que les aspirations contenues dans divers documents et déclarations prônant la diversité culturelle et linguistique sont loin d'avoir été mises en pratique dans les écoles du pays. Une étude mit l'accent à plusieurs reprises sur la mauvaise planification, voire l'absence de planification, et sur le manque de crédibilité d'un certain nombre d'aspirations qui ne se reflétaient pas sur le terrain, les rendant responsables d'une hostilité latente croissante envers les immigrants dans le quartier de Dublin 15<sup>1141</sup>.

L'école est considérée comme l'une des lieux d'intégration privilégiés, il est donc crucial de faire ce qu'il faut pour assurer l'intégration à moyen et long terme des enfants immigrants et pour éduquer les enfants, Irlandais ou non, dans des écoles plus diverses et tolérantes.

La nature de l'immigration récente en Irlande apporte une occasion en or de mettre en place les soutiens nécessaires pour encourager le développement à long terme des enfants et des jeunes, et d'éviter par là même les problèmes que connaissent d'autres pays. La promotion d'une sensibilisation interculturelle est particulièrement efficace au niveau scolaire puisque c'est là que se forment les valeurs et les attitudes des jeunes face au monde qui les entoure<sup>1142</sup>.

Pourtant le fait d'atteindre des résultats positifs pour une population d'élèves diverse et de promouvoir une culture qui respecte la différence dans le système scolaire nécessite des investissements. Si les ressources allouées aux politiques et programmes cherchant à introduire des changements et à créer un système scolaire véritablement interculturel, objectif des déclarations officielles, sont insuffisantes, cette idée même suscitera des frustrations et des désillusions. Les coupes budgétaires introduites depuis 2008 ont entraîné une réduction du soutien linguistique dans de nombreuses écoles et des coupes sombres dans les financements des formations des enseignants, à un moment où ces derniers faisaient part de la nécessité d'introduire davantage de stages sur l'éducation interculturelle. Il y a de plus en plus d'élèves dans les classes, les ressources sont maigres, ce qui assombrit d'autant plus les perspectives d'avenir pour le succès d'un système scolaire interculturel tant annoncé.

---

<sup>1141</sup> McGorman & Sugrue, op.cit., p. 14, p. 39, p. 77, p. 125, p. 126-127.

<sup>1142</sup> « The recent nature of immigration to Ireland provides a golden opportunity to put in place supports to foster the long-term development of newcomer children and young people, and thus avoid some of the problems experienced in other countries. Promoting intercultural awareness is likely to be particularly effective at the school stage since young people are in the process of forming their values and their attitudes to the world around them. » Smyth et al, op.cit., p. 185.



## 6.2 Les services de santé

### 6.2.1 La diversité et le système de santé

L'augmentation du nombre d'immigrants à partir de la fin des années 1990 obligea les services de santé irlandais à s'adapter pour répondre aux besoins de cette population. Les hôpitaux devinrent des lieux de travail multiculturels, avec l'arrivée d'un grand nombre de personnel médical étranger, ce qui passait parfois par des changements dans les pratiques professionnelles et la culture du lieu de travail. Les médecins généralistes tout comme les hôpitaux durent faire face à un nombre croissant de patients originaires d'autres pays, ayant des cultures et des religions différentes, dont une grande partie ne parlait pas ou peu l'anglais, ce qui supposait des difficultés supplémentaires dans la prestation des services médicaux.

Au cours de la période que recouvre notre étude, de nombreux documents de stratégie, des analyses de besoins et des études furent publiés par les prestataires de services publics, des groupes d'intérêt et des chercheurs. Alors qu'il semblait exister un consensus sur les principales questions qu'il fallait aborder, certains se montrèrent plus optimistes que d'autres dans leurs évaluations des progrès en cours. Dans cette section, nous étudierons les mesures proposées pour la mise en place d'un service de santé interculturel, et nous évoquerons les principales questions soulevées par les tentatives de rendre les services de santé plus accessibles aux immigrants. La publication par le Health Service Executive (HSE)<sup>1143</sup> de sa Stratégie nationale pour une santé interculturelle<sup>1144</sup> en 2008, qui faisait des recommandations générales dans plusieurs domaines afin d'améliorer la capacité des services de santé à répondre aux besoins d'une population multiculturelle, montrait clairement l'importance accordée aux questions qui se posaient depuis des années, et fut considérée comme la reconnaissance de la nécessité d'introduire des changements».

### 6.2.2 L'hôpital : lieu de travail multiculturel

Pour pouvoir fonctionner, le système de santé dépend de la main d'œuvre étrangère. Les statistiques montrent que le pourcentage des personnels de santé immigrants dans la main d'œuvre irlandaise a considérablement augmenté au cours des dernières années. Seul 2 % des

---

<sup>1143</sup> Le Health Service Executive (HSE) est l'organisme d'État chargé de l'organisation et la gestion des services de santé et des services sociaux en Irlande. Il fut créé par la Loi relative à la santé de 2004 et entra en fonction en 2005. Il remplaça les dix conseils de santé régionaux, l'Autorité de la Santé de la région Est (Eastern Regional Health Authority) qui se composa de trois conseils de santé pour le Grand Dublin, ainsi qu'un certain nombre d'autres agences et organisations.

<sup>1144</sup> Health Service Executive, *National Intercultural Health Strategy 2007-2012*, Dublin, HSE, 2008, 116p.

infirmiers et sages-femmes étaient des étrangers en 1998, chiffre qui passa à 8 % en 2004 et à 16,5 % en 2006<sup>1145</sup>. Entre les années 2000 et 2008, pratiquement 11 000 infirmiers et sages-femmes étrangers vinrent travailler en Irlande, dont 90 % d'Indiens et Philippins. Ces deux professions médicales n'étaient pas les seules concernées par la migration : en 2007, on estimait qu'environ un tiers des médecins et dentistes<sup>1146</sup> et presque 10 % des professionnels de la santé et des services sociaux étaient étrangers<sup>1147</sup>.

La présence d'un nombre croissant de travailleurs étrangers dans le système de santé souleva des questions de diversité et d'égalité. Un document publié par le ministère de la Santé et des enfants<sup>1148</sup> fut envoyé aux employeurs des services de santé, les encourageant à fournir des cours d'initiation aux infirmiers et sages-femmes étrangers, afin de les aider à s'adapter à leur nouvel environnement en leur présentant le système de la santé et le mode de vie irlandais en général. Le ministère estimait clairement que l'adaptation devait se faire dans les deux sens, puisque son document recommandait également la mise en place de mesures visant à faciliter la diversité et à sensibiliser le personnel irlandais aux différences culturelles<sup>1149</sup>.

Toutefois, de nombreux infirmiers étrangers souffrent de discrimination sur leurs lieux de travail. Un cadre du syndicat des infirmiers, l'INO<sup>1150</sup>, expliqua qu'elle avait vu « de nombreux cas de racisme direct » envers les membres étrangers du syndicat<sup>1151</sup>. Un document apporté par l'INO au processus de consultation du Plan d'action national de lutte contre le racisme exposait certains problèmes auxquels étaient confrontés des infirmiers : leurs conditions de travail étaient souvent inférieures à celles de leurs collègues irlandais ; il y avait des cas de discrimination dans l'accès aux congés annuels et dans les horaires de travail ; les

<sup>1145</sup> Central Statistics Office, *Population and Labour Force Projections*, Dublin, CSO, 2006.

<sup>1146</sup> Beirne & Jaichand, op.cit., 2006, p. 81.

<sup>1147</sup> Health Service Executive, *Health Services Intercultural Guide: Responding to the Needs of Diverse Religious Communities and Cultures in Healthcare Settings*, Dublin, HSE, 2007. Alors que le document du HSE présente ces statistiques comme celles du nombre de « personnes issues des minorités ethniques », nous remplaçons délibérément ce terme par « étrangers ». Beaucoup de publications emploient les deux termes de façon interchangeable, sous-entendant ainsi que tout étranger est issu d'une minorité ethnique. Dans la publication du HSE, les deux catégories figurant pour le besoin des statistiques étaient « Irlandais » ou « Minorité ethnique ». Cependant, les données proviennent de fichiers du personnel et de bases de données sur les salaires, qui ne contiennent pas d'information sur l'origine ethnique, mais plutôt sur la nationalité du personnel.

<sup>1148</sup> Le ministère de la Santé et des enfants de son nom complet, ci-après dénommé « ministère de la Santé ».

<sup>1149</sup> Department of Health and Children, *Guidance for Best Practice on the Recruitment of Overseas Nurses and Midwives*, Dublin, Nursing Policy Division, Dept of Health and Children, 2001, p. 29.

<sup>1150</sup> Irish Nurses' Organisation (INO). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, le syndicat s'appelle Irish Nurses and Midwives' Organisation (INMO).

<sup>1151</sup> « an extensive amount of direct racism ». Claire Treacy, membre de l'INO Cultural Diversity Project, lors d'un entretien, 6 mars 2003.

pratiques de relations industrielles habituelles n'étaient pas respectées dans des cas d'action disciplinaire contre les employés étrangers ; les possibilités de promotion étaient inférieures à celles dont bénéficiaient les collègues irlandais. Dans un hôpital, les infirmiers immigrants avaient reçu des uniformes d'aides-soignants et non d'infirmiers. La discrimination était plus importante dans les établissements privés, surtout concernant les contrats de travail, mais il y avait aussi des problèmes dans le secteur public<sup>1152</sup>. Ainsi, l'INO demandait, outre les cours d'initiation recommandés par le ministère de la Santé, que le personnel étranger soit informé sur la législation relative à l'égalité et les procédures de plaintes disponibles sur les lieux de travail concernant des cas de discrimination ou de racisme<sup>1153</sup>.

Deux documents ayant trait à l'égalité et à la discrimination furent publiés par l'Agence des employeurs des services de santé (HSEA) en 2004 et distribués à ses membres. Le premier concernait les politiques d'égalité des chances et de diversité, couvrant des domaines tels que le sexe, l'âge, le handicap et la race<sup>1154</sup>. Le second traitait des problèmes d'intimidation et de harcèlement, notamment sexuel, sur le lieu de travail<sup>1155</sup>. Si les deux documents discutaient des obligations des employeurs de respecter la législation relative à l'égalité et à la lutte contre la discrimination, et si les problèmes qu'ils évoquaient existaient réellement et devaient être réglés, aucun de ces documents ne mentionnait directement le racisme qui constituait pourtant un problème bien réel dans les services de santé<sup>1156</sup>.

Plusieurs années plus tard, un rapport publié par Amnesty International exprima son inquiétude face aux problèmes de discrimination contre les travailleurs appartenant à des minorités ethniques dans les services de santé. Il attira l'attention sur le fait qu'ils étaient surreprésentés aux échelons les plus bas du secteur, les perspectives de promotion étant bien plus ténues pour eux que pour leurs homologues irlandais. Ainsi, si pratiquement la moitié des internes travaillant dans les hôpitaux irlandais provenaient de pays tiers, seulement 1 % d'entre eux environ atteignait le grade de spécialiste<sup>1157</sup>. Interrogé à ce sujet dans le cadre d'une étude, un porte-parole de l'Agence des employeurs des services de santé rejeta l'idée que ces statistiques reflétaient l'existence d'un racisme institutionnel, expliquant que de

---

<sup>1152</sup> Irish Nurses Organisation, *Submission to the Department of Justice, Equality and Law Reform on the discussion document Towards a National Action Plan Against Racism in Ireland*, Dublin, INO, 2002, p. 5.

<sup>1153</sup> Ibid, p. 9-10.

<sup>1154</sup> Health Service Employers' Agency (HSEA), *An Equal Opportunities/Diversity Policy & Strategy Objectives for the Health Service*, Dublin, HSEA, 2004, 14p.

<sup>1155</sup> HSEA, *Dignity at Work Policy for the Health Service*, Dublin, HSEA, 2004, 12p.

<sup>1156</sup> Le mot 'racisme' ne figure pas une seule fois dans ces documents.

<sup>1157</sup> Beirne & Jaichand, op.cit., p. 81.

nombreux médecins internes ne souhaitaient pas nécessairement devenir spécialistes et insistant sur le fait que la création de nouveaux postes pourrait résoudre le problème.

Un sondage de plus de 300 infirmiers, dont la plupart originaires d'Inde et des Philippines, révéla que près des deux tiers avaient souffert d'intimidation ou de discrimination sur leur lieu de travail, de la part de leurs collègues (34%), de l'administration (25%) ou d'internes et consultants (5%)<sup>1158</sup>. Que ces problèmes fussent dus au racisme ou bien qu'ils fussent le reflet de la nature hiérarchique des services de santé, surtout dans les hôpitaux, il était clairement nécessaire de sensibiliser l'ensemble du personnel et de faire en sorte que la direction mît en place des politiques et des directives permettant d'assurer que tous les travailleurs étaient traités équitablement. Des formations sur la lutte contre le racisme constituaient un aspect central dans cette stratégie ; en présentant et en nommant le problème existant sur le lieu de travail, le personnel pourrait prendre conscience des préjudices qu'ils avaient envers leurs collègues, ainsi qu'envers les populations de patients qu'ils traitaient tous les jours.

### **6.2.3 Les services de santé : satisfaire les besoins d'une population diverse**

Au cours de la décennie 1998-2008, il y eut beaucoup de discussions et d'études sur les changements nécessaires dans le domaine de la santé pour répondre aux besoins d'une population de plus en plus diverse. L'une des questions soulevées était la nécessité d'assurer que les services étaient accessibles et compréhensibles et que la prestation de ces services était culturellement adaptée, afin d'obtenir des résultats positifs pour tous les patients. Si l'objectif à long terme était de rendre les services de santé réellement multiculturels dans leur ensemble, il était important dans le court terme de reconnaître la nécessité de réponses très ciblées, surtout pour des groupes ayant des problèmes de santé comme les demandeurs d'asile et les réfugiés.

L'accès à des services de santé de qualité est une condition préalable pour la participation à la vie sociale et économique de la société. Il est essentiel de travailler à l'amélioration de la santé de tous, et surtout des groupes particulièrement vulnérables [...] pour assurer l'inclusion sociale<sup>1159</sup>.

<sup>1158</sup> Eithne Donnellan, « Most migrant nurses bullied – study », *Irish Times*, 7 mai 2010.

<sup>1159</sup> « Access to quality health services is a prerequisite for participation in the social and economic life of society. Working to improve the health status of all, and particularly vulnerable groups [...] is an essential element of social inclusion. » Office for Social Inclusion, *National Action Plan for Social Inclusion*, Dublin, Stationery Office, 2007, p. 45.

Si les services de base tels que la santé étaient disponibles pour les citoyens irlandais comme pour les immigrants, ils n'étaient pas toujours accessibles. De nombreuses études montrèrent que les principales barrières à l'accès aux services de santé étaient, notamment, le manque de connaissance du système et les difficultés linguistiques.

#### 6.2.3.1 Besoins d'information

Plusieurs études révélèrent le nombre élevé d'immigrants ayant des difficultés à comprendre comment fonctionnait le système de santé irlandais<sup>1160</sup>. Ceci était parfois dû à la différence entre la façon dont était organisé le système dans leur pays d'origine et en Irlande, générant des confusions sur les différents rôles et fonctions des différents agents (généralistes, infirmières de santé publique, services hospitaliers de jour, etc.). Comme le fit remarquer un groupe de travailleurs immigrants :

Les gens ne comprennent pas le système de santé irlandais et ne savent pas où s'adresser pour trouver les informations pertinentes [...] Les gens ne savent pas à qui s'adresser pour leurs traitements, il n'y a pas de 'plan' à suivre qui conduirait à la bonne personne<sup>1161</sup>.

Certains d'entre eux, par exemple, avaient le réflexe d'aller à l'hôpital pour des problèmes mineurs, le système de soins primaires étant peu développé dans leur pays d'origine<sup>1162</sup>. D'autres avaient l'habitude de consulter le pharmacien local, qui remplace *de facto* le médecin généraliste dans beaucoup de pays. Les malentendus qui résultaient parfois de ces différences d'approche (ils avaient parfois l'impression qu'on ne voulait pas les soigner) pouvaient être évités en expliquant l'importance du médecin généraliste comme premier recours dans le système de santé irlandais. De plus, de nombreux immigrants ne savaient pas s'ils avaient ou non droit à une carte médicale<sup>1163</sup> et ne connaissaient pas les autres

<sup>1160</sup> Cáirde, *Assessing the Health and Related Needs of Minority Ethnic Groups in Dublin's North Inner City*, Dublin, Cáirde, 2006, p. 43 ; Health Service Executive West, *Multicultural Health: An assessment of Health and Personal Social Service Needs relating to Ethnic Minority Groups within the Mid-West Area*, Limerick, Culturewise Ireland, 2007, p. 42; Galway Refugee Support Group, « Health Information Needs Assessment of Asylum Seekers in Co. Galway », Galway, Galway Refugee Support Group, 2009.

<sup>1161</sup> « People don't understand the Irish healthcare system and don't know where to get the proper information. [...] People don't know whom to talk to about being treated – there's no 'map' to be followed that would get people to the right person » Propos rapportés d'un groupe de discussion d'immigrants, organisé à Sligo en mars 2007, cités dans HSE, *Consultation Report: HSE National Intercultural Health Strategy*, Dublin, HSE, 2007, p. 36.

<sup>1162</sup> British Medical Association, *Asylum Seekers: Meeting their Healthcare Needs*, octobre 2002, p. 2. Disponible sur : [www.bma.org.uk/ap.nsf/Content/EXT-Press+Release+Archive-Public](http://www.bma.org.uk/ap.nsf/Content/EXT-Press+Release+Archive-Public) (consulté le 15 mars 2006).

<sup>1163</sup> La carte médicale donne droit à la prise en charge des soins médicaux. Elle est délivrée par le HSE aux personnes dont le revenu ne dépasse pas un certain plafond ou qui rencontrent des difficultés financières particulières.

possibilités dont ils pouvaient bénéficier pour les aider à payer les coûts de santé<sup>1164</sup>. Ce manque d'informations précises et accessibles sur les services de santé s'avéra avoir un impact négatif sur l'utilisation appropriée des services de santé, et les personnels de santé devaient souvent passer beaucoup de temps à expliquer le système à ces personnes.

A une époque où l'accent était mis sur les besoins des demandeurs d'asile et réfugiés, un projet pilote, le *Health Information Project (HIP)*<sup>1165</sup>, fut lancé en 2002, avec pour objectif d'informer les demandeurs d'asile nouvellement arrivés en Irlande sur les services de santé. Trois personnes, dont deux réfugiés, originaires des pays ou des régions les plus représentés parmi la population des demandeurs d'asile<sup>1166</sup>, passaient une journée par semaine dans chacun des trois centres d'accueil à Dublin. L'information sur le fonctionnement du système de santé irlandais était transmise dans des termes adaptés d'un point de vue culturel et étayée par des documents dans les différentes langues. Il est intéressant de noter que selon le représentant de l'ONG menant le projet, celui-ci avait principalement pour objectif d'informer sur les services de santé, alors que selon le responsable de l'Agence pour l'accueil et l'intégration (RIA), l'organisme gouvernemental qui soutenait le projet d'un point de vue logistique, le but principal était d'encourager davantage de demandeurs d'asile à accepter des tests de dépistage, en les rassurant quant à la confidentialité de toute information médicale les concernant. Ainsi la RIA considérait que le rôle de l'ONG était de promouvoir la politique du gouvernement. Toutefois, les organisateurs mirent l'accent sur l'importance, à leurs yeux, d'être perçus comme étant indépendants du gouvernement, étant donné qu'un bon nombre de ces participants se montrèrent méfiants et prudents par rapport au projet :

Au début on a cru qu'ils étaient des espions du [ministère de la] Justice, et voulaient nous soutirer des informations. Au début quand on les a vus, on a eu peur. On a demandé à d'autres de quoi il s'agissait. On a écouté, on a lu, puis on est devenu plus réceptifs (Propos d'un résident du centre d'accueil de Mosney)<sup>1167</sup>.

Le projet pilote connut un tel succès qu'il fut décidé de continuer son travail et même d'en étendre la portée. Les services de santé régionaux dans tout le pays exprimèrent leur intérêt pour les documents et les supports visuels créés par le HIP. En 2004, des employés du

<sup>1164</sup> Health Service Executive West, op.cit., p. 44.

<sup>1165</sup> Ce projet fut mené par SPIRASI, une ONG qui travaille avec les demandeurs d'asile et les réfugiés, avec le soutien de la RIA et l'organisme de santé de la région Nord-Dublin (NAHB). L'information sur ce projet vient d'un entretien le 4 février 2003 avec Mike Walker (SPIRASI) et le 14 mars 2003 avec Frank Edwards (RIA).

<sup>1166</sup> Roumanie, Afrique anglophone, Afrique francophone.

<sup>1167</sup> « We thought first they were spies from [the Department of] Justice, and wanted to get information from us. We were afraid when they first came. We asked others what it was about. We listened and read and then became open. » Adrienne Boyle, *An Evaluation of the Health Information Project 2002-2003*, Dublin, Spirasi, 2003, p. 31.

projet HIP formèrent dix personnes à Limerick, dont la plupart étaient des demandeurs d'asile, pour qu'ils puissent à leur tour faire partie d'un service d'information sur la santé conduit par des pairs<sup>1168</sup>.

Un projet similaire fut mis en place à Galway en 2008, dans lequel un groupe de 24 demandeurs d'asile reçurent une formation intensive de renforcement des capacités dispensée par des professionnels de la santé, de la communication et de la médiation, et sont maintenant des conseillers en santé pour leurs pairs<sup>1169</sup> et des médiateurs interculturels bénévoles. Ils travaillent également en tant que groupe d'experts avec le HSE dans la conception et la planification des services de santé pour les minorités ethniques<sup>1170</sup>. Ces projets, qui portaient avant tout sur les besoins d'information des demandeurs d'asile et des réfugiés, sont souvent cités comme des modèles de bonne pratique qui devraient être répliqués dans l'ensemble du pays afin d'améliorer l'accès à l'information de tous les immigrants.

Les difficultés pour accéder aux services de base peuvent également être résolues, en partie, en publiant des informations sur les services et les droits fondamentaux des patients dans une langue que les immigrants comprennent. Toute la recherche financée par le gouvernement de 1999 à 2008 traitant des besoins de santé des immigrants recommandait que les documents pertinents soient traduits dans les principales langues représentées en Irlande<sup>1171</sup>. Des rapports indépendants sur ce sujet en faisaient de même. Pendant ces années, de nombreux hôpitaux traduisirent leurs propres documents, mais de façon fragmentée, ce qui engendra certainement des efforts inutiles et des coûts élevés, et se fit sans financement supplémentaire de la part de l'État, signifiant que des budgets locaux destinés à l'origine aux soins furent utilisés pour ce travail<sup>1172</sup>. Ce n'est qu'en 2008, avec la publication par le HSE de sa Stratégie nationale pour une santé interculturelle (NIHS)<sup>1173</sup> qu'une politique de traduction

---

<sup>1168</sup> « Spirasi Health Information and Promotion », sur le site de l'ONG. Disponible sur [www.spirasi.ie/health-information-promotion.shtml](http://www.spirasi.ie/health-information-promotion.shtml) (consulté le 15 août 2011).

<sup>1169</sup> Peer health workers. Ces personnes sont formées pour servir de relais pour l'information sur la santé. Elles font donc office d'intermédiaires entre la population des demandeurs d'asile et les services de santé.

<sup>1170</sup> Helen Bartlett, « Peer health workers in Direct provision Accommodation Centres for Asylum Seekers in Galway – an ERF Intercultural Health Project », *Translocations*, Vol. 6, No. 1, printemps 2010.

<sup>1171</sup> Department of Justice, *Integration – a two-way process* (1999), p. 47 ; Department of Health and Children, *Quality and Fairness: A Health System for You*, Dublin, Stationery Office, 2001, p. 78 ; Eastern Regional Health Authority, *Regional Health Strategy for Ethnic Minorities*, Dublin, ERHA, 2004, p. 20 ; NCCRI, *How Public Authorities Provide Services to Minority Ethnic Groups: Emerging Findings Discussion Paper*, Dublin, NCCRI, 2006, p. 128 ; Health Service Executive West, op.cit., p. 48 ; HSE, *National Intercultural Health Strategy*, p. 20.

<sup>1172</sup> Eithne Donnellan, « Nurses call for translators to help an ailing medical system », *Irish Times*, 22 septembre 2007. Selon Mary Forde, membre du conseil exécutif de l'INO, interviewée par la journaliste, l'interprétariat et la traduction de documents coûtaient très cher aux services d'urgences des hôpitaux, mais le gouvernement ne prenait pas en compte ces dépenses lors de la distribution des budgets.

<sup>1173</sup> National Intercultural Health Strategy (NIHS).

fut mise en place de façon organisée et centralisée. Depuis lors, le site web du HSE propose des brochures traduites en plusieurs langues<sup>1174</sup>, notamment un guide des services de santé et des brochures sur le diabète, la protection de l'enfant ou encore les ordonnances médicales<sup>1175</sup>. Il contient aussi un pôle linguistique, sur lequel les prestataires de services de santé peuvent télécharger et donc partager des documents qu'ils ont déjà traduits, ce qui évite la répétition. Cependant, aucun des documents disponibles, pas même le guide, ne fournit de plan détaillé des services de santé, pourtant si nécessaire de l'avis des immigrants (voir les citations ci-dessus) expliquant les structures du système et les rôles des différents prestataires de services, ce qui aiderait pourtant les immigrants à prendre des décisions solides sur la meilleure consultation possible dans certaines situations.

### 6.2.3.2 *Langue et communication*

Dans les différentes études et analyses de besoins, l'un des problèmes majeurs évoqués à la fois par les professionnels de la santé et par les immigrants eux-mêmes était la barrière de la langue parlée. Le fait de prendre rendez-vous chez son médecin s'avère déjà difficile pour quelqu'un ne parlant pas anglais, donc une consultation dans ces conditions est, a fortiori, presque impossible. Ces personnes ont recours à diverses stratégies pour les aider dans ces communications : l'utilisation de dictionnaires et de recueils d'expressions anglaises, gestes et langage corporel mais, surtout, interprètes improvisés : conjoints, enfants, amis. Les professionnels de la santé firent part de leur malaise à discuter de problèmes de santé sensibles ou personnels avec des personnes dont les enfants servaient d'interprètes. Ces préoccupations trouvèrent un écho chez ces personnes elles-mêmes qui disaient éviter d'aborder certaines questions en présence de leurs enfants. Certains de ces interprètes de fortune ne parlent pas eux-mêmes très bien l'anglais. Même les immigrants pouvant parler correctement l'anglais bénéficieraient des services d'un interprète professionnel car ils ne connaissent pas la terminologie médicale ou ne maîtrisent pas suffisamment l'anglais pour faire passer un message plus nuancé.

Ce manque de communication n'est pas uniquement insatisfaisant, il représente une perte de temps pour toutes les parties concernées et pourrait avoir des conséquences graves : les médecins peuvent mal comprendre les symptômes décrits par leurs patients ; ces derniers peuvent eux aussi mal comprendre un diagnostic ou ne pas prendre les bons médicaments.

<sup>1174</sup> La plupart des documents sont traduits en arabe, français, espagnol, polonais, russe, roumain, tchèque, et mandarin, et une partie en lituanien et letton.

<sup>1175</sup> Disponible sur : [www.hse.ie/eng/services/find\\_a\\_service/languages](http://www.hse.ie/eng/services/find_a_service/languages) (consulté le 18 août 2011).



Par conséquent, l'utilisation à chaque fois que cela est nécessaire des services d'un interprète professionnel faisait partie des recommandations faites par de nombreux rapports sur la santé des immigrants publiés au cours de la dernière décennie, que se soit par le ministère de la Santé, le HSE, les professionnels de la santé, les ONG ou les associations.

À partir de 2001, les médecins généralistes purent faire appel à un service d'interprétariat téléphonique. Ce service, proposé par des entreprises privées ayant passé des accords avec l'Agence pour l'accueil et l'intégration (RIA), n'était pas toujours en mesure de proposer des interprètes dans toutes les langues ; en outre il n'existait aucun contrôle sur la qualité de la prestation. Le secteur de l'interprétation professionnelle n'est pas régulé en Irlande et il n'existe aucune accréditation ou norme. Mary Phelan, chercheuse spécialiste de l'interprétariat communautaire, se montre très critique de l'attitude des services de santé par rapport à l'interprétation : « [L]es autorités dotent les agences [d'interprétation] de sommes importantes, mais ne s'intéressent pas aux normes. Elles veulent faire preuve d'une volonté d'inclusion sociale, mais en fait elles se contentent de mettre un pansement sur le problème »<sup>1176</sup>.

Quelques tentatives visant à résoudre les problèmes qu'impliquent le fait de travailler avec des interprètes non formés furent faites. Un projet de petite échelle fut mis en place par le Centre d'aide psychologique aux survivants de la torture (CCST). Ce centre, le seul existant dans le pays à l'époque<sup>1177</sup> et géré par une ONG, organisa entre 2000 et 2005 des séances de formation mensuelles pour ses interprètes. Cette formation mettait l'accent sur l'importance des traductions tenant en compte les différences culturelles, mais initiait aussi les interprètes à la terminologie des domaines médical, psychiatrique et psychologique, tout comme aux questions d'impartialité et de confidentialité<sup>1178</sup>. Ce projet de formation prit fin à cause d'un manque de financement gouvernemental. Pourtant, même si ce projet restait limité dans sa portée, il aurait pu servir d'exemple pour la formation de tous les interprètes travaillant avec les services de santé en général.

Un autre problème soulevé par l'interprétation est que le personnel médical ne sait pas toujours comment travailler de manière efficace avec les interprètes. En 2005, le Conseil

---

<sup>1176</sup> « Authorities are throwing money at [interpreting] agencies, but they're not concerned about standards. They're pretending to be socially inclusive in doing so, but it's just a sticking plaster solution. » Citée dans Carl O'Brien, « Are we lost in translation? », *Irish Times*, le 4 avril 2006.

<sup>1177</sup> Il s'agit du Centre for the Care of Survivors of Torture (CCST), qui se trouve dans les locaux de l'ONG SPIRASI à Dublin. Un service d'aide psychologique a été ouvert depuis par le HSE à l'hôpital St Brendan's, également à Dublin, mais il ne sert que son propre secteur, à savoir Dublin, Wicklow et Kildare.

<sup>1178</sup> Entretien avec Mike Walker, chargé de communication, et Richard Tomkin, administrateur, CCST (Dublin), 4 février 2003.

irlandais des médecins généralistes (ICGP)<sup>1179</sup>, dans le cadre d'un projet sur la pratique de la médecine générale dans une société multiculturelle, distribua un document à ses membres leur donnant des informations précises sur ce thème, décrivant en détail comment une consultation en présence d'un interprète devait se dérouler<sup>1180</sup>. En conséquence, les médecins utilisent ce service pour améliorer la qualité du service pour les patients. Pourtant, un sondage sur l'utilisation des services d'interprétation par les médecins généralistes montra qu'une vaste majorité d'entre eux préféraient, lorsqu'ils faisaient face à une situation requérant une assistance linguistique, utiliser le langage des signes ou des diagrammes, ou bien faire appel à des amis ou des parents en tant qu'interprètes improvisés<sup>1181</sup>. Cette étude signale aussi la nécessité de sensibiliser les médecins sur l'importance des interprètes professionnels qui maîtrisent la terminologie médicale tout comme les questions d'éthique et de confidentialité. Dans le cadre d'un projet pilote dans l'un des hôpitaux de Dublin, des directives furent élaborées pour assurer un accès plus efficace aux services d'interprétation et le personnel suivit une formation sur la manière de travailler plus efficacement avec des interprètes. En conséquence, on vit une augmentation de l'utilisation des services d'interprètes professionnels et une meilleure compréhension de leur valeur, ainsi qu'un niveau élevé de satisfaction parmi le personnel sur les services qu'ils offrent à leurs patients<sup>1182</sup>.

Au fil des ans, plusieurs groupes insistèrent sur la nécessité de mettre sur pied une agence d'interprétation d'État pour résoudre le problème du contrôle de qualité des services d'interprétation disponibles<sup>1183</sup>. Si cette recommandation figurait dans le premier document gouvernemental sur l'intégration, en 1999<sup>1184</sup>, et dans tous les rapports suivants, cette agence ne vit jamais le jour. Presque dix ans après, en 2008, la Stratégie nationale pour une santé interculturelle reconnaissait que l'interprétation se faisait « de manière désordonnée et fragmentée dans tout le pays » et que tout semblait indiquer la nécessité d'un service d'interprétation régulé selon des normes précises, faisant appel à des interprètes qualifiés et

---

<sup>1179</sup> Irish College of General Practitioners (ICGP).

<sup>1180</sup> Irish College of General Practitioners, « A Guide to Interpretation Services and Cultural Competency », Dublin, ICGP, 2005.

<sup>1181</sup> Anne MacFarlane et al, « Responses to language barriers in consultations with refugees and asylum seekers: a telephone survey of Irish general practitioners », *Biomed Central Family Practice*, 9:68, 2008.

<sup>1182</sup> Angela Hughes & Fiona McDaid, « Final Report Migrant-Friendly Hospital Project at Connolly Hospital, Blanchardstown, Ireland, Dublin », Dublin, Connolly Hospital, 2005, p. 5. Disponible sur: [www.mfh-eu.net/public/files/experiences\\_results\\_tools/pilothospitals/IR\\_Connolly\\_Hospital.pdf](http://www.mfh-eu.net/public/files/experiences_results_tools/pilothospitals/IR_Connolly_Hospital.pdf).

<sup>1183</sup> Irish Refugee Council, « Fact Sheet on Health Care for Asylum Seekers », *Social Policy Information Note*, No. 2, juin 2002 ; Irish College of General Practitioners, *Forum*, Vol. 23, No. 1, janvier 2006.

<sup>1184</sup> Department of Justice, *Integration: a two-way process*, p. 57.

agréés<sup>1185</sup>. En conséquence de ces recommandations, une étude approfondie des services d'interprétation et de traduction fut lancée par le Cabinet du ministère de l'Intégration. Cette étude<sup>1186</sup>, publiée quelques mois plus tard, analysait des initiatives prises dans d'autres pays. Le Projet d'interprétation des services sanitaires et sociaux d'Irlande du Nord<sup>1187</sup> était cité en exemple. Mis sur pied en 2002 par les municipalités pour améliorer l'accès aux services de santé des minorités ethniques, il mettait en place des formations pour les interprètes, faisait prendre conscience aux professionnels de la santé des nécessités linguistiques et proposait aux patients un service d'interprétation gratuit. Tous les interprètes doivent avoir une qualification en interprétation communautaire, suivre une formation de base et s'engager à respecter un code éthique afin de pouvoir travailler dans ce service. Après chaque mission, les interprètes font un compte rendu oral aux directeurs du projet qui rédigent un rapport de tout le travail réalisé. Bien que le projet rencontre des problèmes d'ordre logistique et financier, il reste un modèle du type de structure nécessaire en Irlande<sup>1188</sup>. Pourtant, malgré l'engagement du gouvernement, en 2008, de mettre en place un service d'interprétation d'État, ceci n'a toujours pas eu lieu, et les problèmes restent les mêmes.

La langue et la communication sont des facteurs essentiels pour assurer l'accès aux services de la santé et à tous les services publics. L'ONG Crosscare, dans un document publié en 2006, revenait sur les avantages importants en termes d'intégration que supposaient des services plus accessibles d'un point de vue linguistique, permettant à ceux dont la langue maternelle n'est pas l'anglais de mieux comprendre leurs droits et de bénéficier de soins de meilleure qualité. Ceci génère une identification plus étroite avec les services publics et, par conséquent, avec la société irlandaise dans son ensemble<sup>1189</sup>.

#### 6.2.4 Santé interculturelle

Les publications sur l'immigration et les services de santé ont clairement démontré que la langue n'est pas l'unique barrière à une prestation de services égalitaire. Les croyances et pratiques culturelles constituent également une source de malentendus entre patients et

---

<sup>1185</sup> « [the provision of interpretation was available] on a patchy and fragmented basis across the country ». HSE, *National Intercultural Health Strategy*, p. 101.

<sup>1186</sup> NCCRI, *Developing Quality Cost-Effective Interpreting and Translating Services for Government Service Providers in Ireland*, Dublin, NCCRI, 2008, 148p.

<sup>1187</sup> Northern Ireland Health and Social Services Interpreting Project.

<sup>1188</sup> NCCRI (2008), op.cit., p. 119-120.

<sup>1189</sup> Crosscare, *Crosscare Emigrant Advice Policy Statement: An Integrated Future Ireland*, Dublin, Crosscare, 2006, p. 4.

professionnels de la santé, générant des difficultés pour certains groupes. Il est donc important que le personnel médical possède les aptitudes et les connaissances nécessaires concernant les différences culturelles pour aider des personnes provenant d'horizons culturels et religieux variés.

Pour proposer des soins culturellement adaptés, il faut être à l'écoute des attentes, perceptions et réalités de divers individus et communautés. Les personnels de la santé doivent reconnaître que le manque d'expertise de certains patients en matière de santé définis d'un point de vue professionnel correspond à leur propre ignorance relative des croyances, pratiques, expériences, valeurs et objectifs des patients<sup>1190</sup>.

La nécessité d'une formation interculturelle pour les employés des services de santé fut évidente dès le début. Afin de tenter de les aider à comprendre certaines différences fondamentales qui influencent les perceptions et les attitudes vis-à-vis de la santé, et pour apporter des soins qui soient culturellement adaptés, plusieurs organismes travaillant dans ce secteur publièrent des brochures d'informations sur les différences dans les croyances religieuses et leur impact sur la santé, y compris les rituels entourant la naissance et la mort<sup>1191</sup>. Toutefois, ces publications restaient assez rudimentaires et une réflexion plus approfondie sur les questions culturelles s'imposait.

Des recherches faites auprès d'infirmiers irlandais à la fin des années 1990 révélèrent que la majorité des infirmiers et sages-femmes formés en Irlande estimaient que leur formation universitaire et professionnelle ne les avait pas bien préparés à s'occuper de personnes de cultures différentes. L'enseignement et la formation sur les questions d'interculturalisme ou de sensibilisation culturelle étaient absents de leurs études<sup>1192</sup>. Le syndicat des infirmiers irlandais (INO) réclamait ce type de formation pour les infirmiers, insistant sur le fait qu'il ne devait pas s'agir d'un « ajout » mais d'un élément clef de tous les programmes de formation des infirmiers et sages-femmes. Les cours ne devaient, selon le syndicat, en aucun cas être simplifiés et se contenter de toucher à des questions « techniques »

<sup>1190</sup> « To offer culturally appropriate care requires being open to the expectations, perceptions, and realities of various individuals and communities. Healthcare staff need to recognise that a patient's possible lack of expertise in professionally defined health matters is matched by their own relative ignorance of the patient's beliefs, practices, experiences, values and goals. » P.J. Boyle, « Managing Change: Focus on Staff », communication lors du colloque du NCCRI/Irish Health Services Management Institute, le 6 novembre 2001. Cité dans NCCRI/IHSME, *Cultural Diversity in the Irish Health Care Sector: Towards the Development of Policy and Practice Guidelines for Organisations in the Health Sector*, Dublin, NCCRI/IHSME, 2002, p. 12.

<sup>1191</sup> Par exemple : INO, « Guidelines for Nurses and Midwives on Dealing with People of Different Cultures and Religions », Dublin, INO, 2002, 4p ; Irish Hospice Foundation « Caring for a Muslim patient », Dublin, Irish Hospice Foundation, 2007, 30p. ; Health Service Executive, *Health Services Intercultural Guide: Responding to the needs of diverse religious communities and cultures in healthcare settings*, Dublin, HSE, 2007, 228p.

<sup>1192</sup> P.J. Boyle, « Culture and Health: The Cultural Competence of Nurses in Caring for People of Ethnic Minority in Irish Hospitals ». Mémoire de Master (non-publié), 1999, Development Studies Centre Library, Holy Ghost College, Kimmage Manor, Dublin.

telles que les régimes alimentaires, la langue, la religion, ce qui pouvait mener à la formation de stéréotypes, mais devaient contenir une dimension sociétale et politique plus globale, impliquant des contributions d'autres disciplines telles que les sciences politiques, l'anthropologie, les études du développement, les droits de l'homme, et les études féminines<sup>1193</sup>. Un rapport sur le lieu de travail interculturel recommanda la mise en place de formation sur la santé interculturelle pour tout le personnel médical irlandais et estimait qu'une telle formation, pour être vraiment efficace, devrait se faire de manière continue dans le temps<sup>1194</sup>.

En 2006, l'auteur du rapport du NCCRI conclut que les structures ou la prestation des services de santé avaient peu changé et ne tenaient guère compte des nécessités des membres des minorités ethniques, et que le personnel devait souvent « faire de son mieux pour faire face au changement »<sup>1195</sup>. Si certains d'entre eux avaient mis sur pied des projets méritants et réussis, il s'agissait d'initiatives locales, qui avaient généralement peu d'impact au niveau national. Tout se faisait de façon fragmentée et il y avait peu de cas « d'intégration systématique des politiques de santé interculturelles »<sup>1196</sup>. Deux années plus tard, la Stratégie nationale pour une santé interculturelle recommanda que les projets existants de formation interculturelle du personnel soient développés. Cependant, peu après la publication de ce document, les services de la santé, tout comme les autres services publics, se virent imposer d'importantes coupes budgétaires, la formation professionnelle étant l'un des domaines les plus touchés.

### 6.2.5 Polémiques autour de la santé interculturelle

Plusieurs polémiques firent surface au fil des ans sur des questions culturelles nouvelles pour les services de santé irlandais. La première concernait la circoncision masculine pour des raisons culturelles ou religieuses. En 2003, la mort d'un petit garçon âgé de 4 mois à Waterford à la suite d'une circoncision faite en dehors du cadre hospitalier engendra un grand débat dans les médias sur le fait que la plupart des hôpitaux refusaient de pratiquer de telles procédures. Plusieurs mois avant cette tragédie, le Conseil irlandais des médecins généralistes avait exprimé sa préoccupation auprès des autorités de santé de la

---

<sup>1193</sup> INO (2002), op.cit., p. 16. Certains cursus ont depuis introduit des modules sur la prise en charge médicale de personnes d'autres cultures. Le diplôme d'infirmier à Dublin City University, par exemple, contient un module sur les soins transculturels.

<sup>1194</sup> Pearson-Evans et al, op.cit., p. 208.

<sup>1195</sup> « [staff were] left largely to cope with change as best they can ». NCCRI (2006), op.cit., p. 32.

<sup>1196</sup> « [there was] little evidence of systematic mainstreaming of intercultural health policies ». Ibid.

région sud-est sur le manque de services pour les familles souhaitant faire circoncire leurs garçons pour des raisons religieuses. Cette organisme craignait que si cette demande n'était pas satisfaite, les familles tenteraient de le faire faire elles-mêmes « dans un environnement à risque », comme dans ce cas précis<sup>1197</sup>. Deux hôpitaux pour enfants à Dublin, tout en estimant que ce n'était pas une procédure médicale nécessaire, la pratiquaient, pour éviter qu'elle ne soit faite dans des environnements inadaptés. Une augmentation très nette de ce type d'opérations au cours des années précédentes avait été constatée<sup>1198</sup>. Dans deux des maternités de Dublin, les médecins chefs s'opposaient à la circoncision pour des raisons purement culturelles. Un obstétricien de l'Hôpital Rotunda déclara : « c'est pas parce que des gens la pratiquent dans des circuits clandestins qu'on doit le faire dans les hôpitaux irlandais. Je ne fais pas beaucoup de différence entre la circoncision masculine et féminine. Je suis contre le fait de couper des petits morceaux des corps des bébés, filles ou garçons. Je suis un fondamentaliste sur cette question »<sup>1199</sup>.

Tous les personnels médicaux ne partagent pas cet avis. Les infirmiers de santé publique de Dublin, lorsqu'ils rendaient visite à des mères et à leurs nouveau-nés, constatèrent que les garçons avaient été circoncis et que les parents étaient nerveux lorsqu'on abordait le sujet. Leur réponse était de renvoyer les patients à l'hôpital pour enfants du secteur. Ils publièrent également une brochure informant les parents du fait que la circoncision était légale et les avertissant du danger encouru s'ils la faisaient faire par des non-professionnels<sup>1200</sup>. Les formateurs du projet d'information sur la santé HIP distribuèrent également des informations dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile lors de leurs visites, lorsqu'ils se rendirent compte que certains parents souhaitaient cette procédure. L'un d'entre eux expliqua sa démarche de la manière suivante :

Il est important que les services médicaux comprennent que les gens ont des pratiques différentes et trouvent des solutions pour préserver certains rituels traditionnels tout en

<sup>1197</sup> « in a risky environment ». Eithne Donnellan, « Provision of circumcision to be reviewed », *Irish Times*, 22 août 2003.

<sup>1198</sup> L'hôpital pour enfants de Temple Street effectua 15 opérations en 2000, 48 en 2002, et 68 dans les premiers mois de 2003. Le nombre d'opérations à l'hôpital Our Lady's à Crumlin augmenta de 54 en 2000 à 80 en 2002, comparé à 15 en 1993. Eithne Donnellan, « Increase in number of circumcisions on religious and cultural grounds in Ireland », *Irish Times*, 22 août 2003.

<sup>1199</sup> « Just because people are going off and getting it done in backstreet operations doesn't mean we should bring it into Irish hospitals. I see male circumcision in much the same light as female circumcision. I don't believe in cutting bits off baby boys or baby girls. I'm a fundamentalist in that regard ». Dr Peter McKenna, obstétricien en chef, cité dans Liam Reid & Eithne Donnellan, « Irish medical experts oppose operation », *Irish Times*, 22 août 2003.

<sup>1200</sup> Nuala Haughey, « Born into a clash of cultures? », *Irish Times*, 23 août 2003.

assurant qu'ils sont pratiqués en toute sécurité par le personnel médical plutôt que par quelqu'un qui cherche à se faire de l'argent facilement<sup>1201</sup>.

Peu après la mort du bébé, le ministère de la Santé annonça l'établissement d'un comité, dirigé par le directeur des services de la santé en Irlande<sup>1202</sup> et composé de représentants des autorités régionales de la santé, du ministère de la Justice et des communautés ethniques, afin d'examiner les nécessités en termes de circoncision culturelle, de répondre aux considérations éthiques et de faire des recommandations sur les procédures à suivre si la pratique était jugée appropriée. Le rapport, publié en 2004, recommandait que la circoncision masculine soit pratiquée dans un cadre hospitalier par des anesthésistes qualifiés et que les autorités de la santé établissent des services régionaux pour réaliser ces procédures. Selon ce rapport, les médecins et infirmiers ayant des objections éthiques à l'encontre de cette pratique pouvaient choisir de ne pas faire partie de ces services<sup>1203</sup>. De nombreux hôpitaux proposent ces services de nos jours, bien qu'ils refusent en général d'opérer avant le premier anniversaire de l'enfant, ce qui signifie que certains parents ont encore recours à des circuits clandestins. Le rapport reconnaissait que des circoncisions étaient pratiquées en Irlande sur les enfants juifs par des rabbins formés à cet effet au Royaume-Uni, et il accepta que cette pratique continue ainsi<sup>1204</sup>.

Un autre sujet à controverse dans le milieu médical était la question de savoir si les médecins pouvaient passer outre le refus de certaines procédures de la part de patients pour des raisons religieuses. En 2007 et encore en 2008, devant le refus de toute transfusion de sang de la part de Témoins de Jéhovah<sup>1205</sup>, les hôpitaux durent demander à la Haute Cour la permission d'ignorer ce type de requête lorsque la vie de ces personnes était en danger. À ces deux reprises, la Haute Cour accéda à la demande des hôpitaux, mais seulement parce c'était « absolument nécessaire »<sup>1206</sup>. Dans la deuxième affaire, un représentant des Témoins de Jéhovah présent lors de l'audition demanda à la Cour s'il était possible de rédiger un protocole pour des cas de cette nature, qui étaient très perturbants pour les personnes

---

<sup>1201</sup> « It's important for the medical services to understand that people have different practices and come up with solutions about how to maintain some of the traditional ritual but ensure that it is done safely by medical practitioners rather than someone just out to make a quick buck. » Ibid.

<sup>1202</sup> Le « chief medical officer » est le directeur des services de la santé en Irlande. Il est nommé par le gouvernement.

<sup>1203</sup> Department of Health and Children, « Cultural Male Circumcision: Report of Committee », Dublin, DoHC, 2004, 23p. Disponible sur : [www.circlist.com/circ-law/eire-committee.pdf](http://www.circlist.com/circ-law/eire-committee.pdf) (consulté le 10 août 2011).

<sup>1204</sup> Ibid, p. 11-12.

<sup>1205</sup> On estimait à environ 5 000 le nombre de Témoins de Jéhovah en Irlande à l'époque. Steven Carroll, « Transfusion policy for Jehovah's Witnesses needed, forum told », *Irish Times*, 4 avril 2009.

<sup>1206</sup> « Doctor outlines transfusion dilemma » (article non signé), *Irish Times*, 4 octobre 2007 ; « Child can be given blood, judge rules » (article non signé), *Irish Times*, 27 novembre 2008.

concernées. Le juge répliqua qu'il n'était pas en son pouvoir de prendre de telles décisions, qui étaient du ressort des hôpitaux et du Conseil des Médecins. Lors d'une conférence sur le consentement médical, quelque temps après, un professeur en droit médical expliqua que les patients avaient légalement le droit de refuser certains traitements et n'étaient pas obligés d'accepter certaines procédures, quelle que soit la gravité de leur maladie, si cela était contraire à leurs croyances religieuses. Il estimait qu'une politique unique répondant aux demandes des Témoins de Jéhovah devait être élaborée et mise en vigueur dans tous les hôpitaux.<sup>1207</sup> Pour l'heure, aucune décision n'a été prise sur cette question.

Si la question de l'excision n'a pas eu autant de retentissement dans les débats, elle souleva tout de même une controverse lorsqu'une émission de radio révéla en 2001 qu'un fonctionnaire d'un ministère avait contacté un centre de planning familial pour identifier une personne en Irlande pouvant pratiquer une excision pour un membre de la circonscription d'un ministre d'État<sup>1208</sup>, qui cherchait à faire faire l'opération pour sa fille. Bien que cette pratique semble peu commune en Irlande, certains groupes de droits de l'homme demandèrent l'introduction d'une législation spécifique interdisant cette procédure. Un projet de loi fut soumis au parlement par la députée travailliste Liz McManus en 2001, mais il ne dépassa jamais le stade de la première lecture. En 2004, un collectif d'organisations<sup>1209</sup> demanda au gouvernement de faire voter une loi interdisant l'excision, comme c'était le cas dans de nombreux autres pays européens<sup>1210</sup>. Il demandait aussi une campagne d'éducation et de sensibilisation sur l'excision pour le personnel médical, sans laquelle toute loi serait, à ses yeux, inefficace. Cet appel fut répété en 2008, lors du lancement d'un Plan national d'action pour traiter de l'excision, avec le soutien du HSE, cherchant à améliorer la santé et le bien-être des femmes et des filles affectées par l'excision<sup>1211</sup>. Aucune loi n'a encore été votée, étant donné le peu de femmes que cela concerne, cela ne semble pas constituer une priorité.

---

<sup>1207</sup> Carroll, op.cit.

<sup>1208</sup> « Alert over female circumcision query » (article non signé), *Irish Independent*, 7 mars 2001.

<sup>1209</sup> Il s'agissait d'une coalition de plusieurs groupes, dont Comhlámh (ONG de travailleurs humanitaires), l'Association irlandaise de planning familial, Akidwa (réseau de femmes africaines) et l'Association des femmes Travailleuses.

<sup>1210</sup> « Call for Irish banning of Female Genital Mutilation », (article non signé), *Metro Éireann*, janvier 2004.

<sup>1211</sup> Ruadhán Mac Cormaic, « Government urged to protect girls in migrant communities », *Irish Times*, 26 novembre 2008.



## 6.2.6 Nécessités de santé spécifiques pour les demandeurs d'asile et les réfugiés

Bien que l'objectif à long terme du gouvernement fut, selon ses propres dires, de mettre en place des services publics intégrant tous les citoyens et répondant aux nécessités de tous, qu'ils soient immigrants ou Irlandais, il reconnaissait le besoin de réponses spécifiques ciblées pour certains groupes en matière de santé, notamment les demandeurs d'asile et les réfugiés. Comme l'expliqua le ministre de la Santé en 2002, « les deux approches, consistant à cibler et à intégrer, ne sont pas mutuellement exclusives. Une combinaison des deux est nécessaire à l'heure actuelle, mais nous devons constamment nous préoccuper de préserver l'équilibre entre les deux, au fur et à mesure que les nécessités évoluent »<sup>1212</sup>. La profession médicale était en faveur de cette politique consistant à combiner les deux approches et demanda une augmentation des ressources tant pour les services de santé généraux proposant des soins à ces populations vulnérables que pour les services ciblés traitant de leurs nécessités spécifiques. Toutefois, ce soutien ne se concrétisa pas, et les études réalisées au fil des ans montrèrent que les améliorations des soins médicaux étaient davantage dues à des initiatives locales ou régionales qu'à une politique nationale d'ensemble.

En ce qui concerne l'accès aux soins généraux, plusieurs études ont insisté sur le nombre de médecins généralistes sous-équipés pour répondre à l'arrivée soudaine d'un nombre élevé de demandeurs d'asile dans leurs secteurs<sup>1213</sup>. Ils n'avaient jamais travaillé avec cette population et estimaient ne pas avoir les compétences requises pour leur fournir les soins adaptés. Les demandeurs d'asile nécessitaient des niveaux de soins plus élevés : une étude publiée en 2007 conclut que par rapport à des patients irlandais, ils allaient deux fois plus souvent chez le médecin, avaient cinq fois plus de chances de se voir diagnostiquer une maladie psychiatrique, notamment la dépression, et trois fois plus de chances de souffrir d'anxiété<sup>1214</sup>. Ce problème avait été soulevé plusieurs années auparavant par l'Ordre des médecins irlandais (IMO)<sup>1215</sup> :

<sup>1212</sup> « The two approaches of targeting and mainstreaming are not mutually exclusive. A combination of both is required at this point in time, but the balance between them must be kept under constant review in the light of changing needs. » Discours d'ouverture du ministre de la Santé, Micheál Martin, lors d'un colloque sur la santé organisé par le NCCRI le 6 novembre 2001. Cité dans NCCRI (2002), op.cit., p. 6.

<sup>1213</sup> Dr. Ronan Boland, « Preliminary report on GPs and non-EU nationals », Dublin, Irish Medical Organisation, mars 2003, 17p. ; JD McMahon et al, « A survey of asylum seekers' general practice service utilisation and morbidity patterns », *Irish Medical Journal*, mai 2007, 100 (5), p. 461-464 ; Hans-Olaf Pieper, Pauline Clerkin & Anne MacFarlane, *The Impact of Direct Provision Accommodation for Asylum Seekers on Organisation and Delivery of Local Health and Social Care Services: A Case Study*, Galway, Dept of General Practice, NUIG, 2009.

<sup>1214</sup> McMahon et al, op.cit, p. 461-464.

<sup>1215</sup> Irish Medical Organisation (IMO).

La surcharge de travail concernant ce type de patients est évidente, tant à court terme, lors de leur inscription auprès d'un médecin référent qu'à long terme, ce qui n'a nullement été pris en compte par les dispositions contractuelles actuelles<sup>1216</sup>.

Étant donné les implications des taux de consultation plus élevés, et compte tenu que la durée des consultations était deux à trois fois supérieure du fait notamment des problèmes de langue, l'étude de 2007 recommanda que les cabinets médicaux situés près d'un centre d'accueil et traitant des demandeurs d'asile voient leurs ressources augmenter<sup>1217</sup>.

La dispersion et la réinstallation des demandeurs d'asile d'un centre à l'autre se faisaient souvent sans préavis et sans tenir compte de questions médicales urgentes telles que des grossesses. La situation était d'autant plus délicate que les dossiers médicaux ne suivaient pas les patients, et que les examens médicaux réalisés à l'arrivée à Dublin n'étaient pas toujours mis à la disposition des médecins hors de la capitale<sup>1218</sup>. Les médecins devaient aussi écrire des rapports médico-légaux sur les demandeurs d'asile, qui étaient utilisés pour appuyer leurs demandes d'asile, aptitude que la plupart d'entre eux estimaient ne pas posséder. Comme aucune aide supplémentaire ne fut fournie pour aider les médecins à faire face à cette surcharge de travail, certains d'entre eux tentèrent de décourager les demandeurs d'asile de s'inscrire chez eux, arguant que « leurs listes étaient complètes », que « les nécessités de ces patients demandaient trop de temps » et que les dérangements que ces rendez-vous occasionnaient inévitablement pour la communauté locale aboutissaient à un ressentiment envers ces patients.<sup>1219</sup>

Cette situation était le fruit de la politique de dispersion des demandeurs d'asile mise en vigueur par le ministère de la Justice, sans planification ou consultation suffisantes avec les services de la santé dans les municipalités où étaient basés les centres d'accueil. Les médecins et les infirmiers de santé publique à Galway parlèrent de l'ouverture d'un centre dans leur région en 2004 pouvant loger 80 demandeurs d'asile. Certains d'entre eux n'en avaient été informés que tardivement, d'autres pas du tout, apprenant la nouvelle par les médias, ce qui ne leur laissa pas le temps de planifier et préparer les services de santé adaptés ou de combler les lacunes en termes d'aptitude des personnels de santé pour répondre aux nécessités des demandeurs d'asile. Leur première rencontre avec les fonctionnaires de l'Agence de réception

---

<sup>1216</sup> « There is a real tangible excess workload associated with this patient group, both short-term on their registration and in the longer term, which has not been addressed at all by the current contractual arrangements ». Boland, op.cit., p. 8.

<sup>1217</sup> McMahon et al, op.cit.

<sup>1218</sup> Boland, op.cit., p. 7.

<sup>1219</sup> NCCRI (2006), p. 32.

et d'intégration n'eut lieu que trois semaines après l'arrivée des demandeurs d'asile<sup>1220</sup>. Un tel manque de consultation et de planification était peu propice à la mise en place des services de santé adaptés.

Les problèmes que rencontrent les réfugiés et demandeurs d'asile sont communs à d'autres immigrants, mais on peut considérer que leurs nécessités en termes de santé et d'aide sociale sont bien plus complexes. Beaucoup de demandeurs d'asile ont vécu des situations traumatisantes et ont été victimes de graves violations des droits de l'homme. Ils se retrouvent dans un pays où ils n'ont pas de réseau familial ou de soutien. L'isolement social qui en découle peut être aggravé par le stress et l'anxiété dont souffrent beaucoup d'entre eux pendant qu'ils attendent que leur dossier soit traité et qu'ils se trouvent dans une situation incertaine. La politique gouvernementale de dispersion et de résidence, potentiellement à long terme, dans des centres d'accueil, sans avoir le droit de travailler et avec un accès limité à l'éducation et à la formation, peut exacerber leurs besoins en termes de santé.

De toute évidence, beaucoup de ces personnes avaient besoin d'un suivi psychologique ou psychiatrique, étant donné les traumatismes potentiels dont ils avaient pu souffrir avant de quitter leur pays. À leur arrivée en Irlande, les demandeurs d'asile peuvent bénéficier d'une visite médicale, mais celle-ci concerne avant tout les maladies contagieuses (tuberculose, VIH/SIDA, etc.) et ne constitue pas une évaluation de leur état général et psychologique. Au Royaume-Uni, cette évaluation est plus complète, permettant aux professionnels de la santé d'anticiper les nécessités de ces populations. Une étude irlandaise recommanda que les nécessités de santé mentale des demandeurs d'asile soient évaluées dès leur arrivée, en tenant compte des circonstances de leur arrivée, de leur culture et de leurs croyances, et qu'un soutien psychologique adapté et rapide leur soit proposé<sup>1221</sup>.

Outre leur expérience passée, un séjour prolongé dans le système de prise en charge directe<sup>1222</sup> a un effet néfaste sur la santé mentale des demandeurs d'asile. Comme le fit remarquer la coordinatrice des services de psychothérapie du Centre d'aide psychologique aux survivants de la torture, la « dépendance terrible » et « l'isolement » de cette prise en charge se faisaient ressentir dans les quelques semaines suivant l'arrivée du demandeur d'asile :

---

<sup>1220</sup> Pieper et al, op.cit.

<sup>1221</sup> Régine Stewart, *The Mental Health Promotion Needs of Asylum Seekers and Refugees*, Galway, Galway City Development Board/Health Promotion Services HSE West, 2006, p. 88.

<sup>1222</sup> Rappelons que sous le régime de la prise en charge directe, les demandeurs d'asile sont nourris et logés et disposent de 19,10 € d'allocation hebdomadaire.

Si vous leur demandez, « qu'elle est la plus grosse difficulté à laquelle vous faites face actuellement? » – je l'ai fait récemment et j'ai été sidérée – ils ne mentionnent pas l'impact, pour certains d'entre eux, de la violence sexuelle ou du traumatisme, ni les cauchemars, ni la perte de leur famille... ce qu'ils mentionnent est la terrible dépendance, n'avoir rien à faire, ils deviennent « fous » à force de penser – c'est comme ça que certains le décrivent, ils deviennent « fous »<sup>1223</sup>.

La Stratégie nationale pour une santé interculturelle reconnaît l'impact négatif qu'un séjour prolongé dans le système de prise en charge directe peut avoir sur la santé et le bien-être général des demandeurs d'asile, et ses auteurs s'étaient notamment engagés à intervenir auprès du ministre de la Justice sur cette question :

Les questions spécifiques ayant un impact sur la santé mentale des membres de cette cohorte, à la suite d'une mise en vigueur ou non des diverses politiques, seront étudiées avec d'autres secteurs, afin d'améliorer la situation. Le HSE s'engage à utiliser toutes les ressources à sa disposition pour mettre l'accent sur les effets néfastes de telles politiques. La priorité dans ce domaine sera donnée à des discussions avec les départements du ministère de la Justice, de l'égalité et des réformes législatives sur les effets du système de prise en charge directe en particulier<sup>1224</sup>.

Il n'est pas possible de savoir si de telles déclarations ont connu une suite, mais la prise en charge directe est toujours en place, et un éventuel changement de politique n'est nullement évoqué.

En plus des problèmes de santé mentale causés par ce type de système, la dispersion en dehors de Dublin et les mouvements constants de demandeurs d'asile dans tout le pays rendent difficile un suivi de santé mentale, et entravent le développement d'une expertise en ce qui concerne la prise en charge psychologique des demandeurs d'asile. Selon un sondage effectué parmi les psychiatres, ces derniers estimaient que les administrations du HSE et de la RIA ne reconnaissaient pas que les demandeurs d'asile avaient des besoins particuliers en termes de santé mentale et ne fournissaient donc pas les ressources nécessaires pour s'en occuper<sup>1225</sup>. Le Collège de la psychiatrie d'Irlande<sup>1226</sup> recommanda la création et la formation

<sup>1223</sup> « If you ask them 'what's the most difficult thing you're struggling with at the moment?' – I did it recently, and I was amazed – they didn't mention the impact, for some of them, of sexual violence or trauma, or the nightmares, or the loss of their family... What they mentioned was the terrible dependency, the nothing to do, their minds going 'crazy' thinking – now that's how people sometimes describe it, their minds going 'crazy' ». Margaret O'Reilly Carroll, cité dans Catherine Reilly, « Bearing culture in mind », *Irish Times*, 5 janvier 2010.

<sup>1224</sup> « Specific issues that have an impact on the mental health of members of this cohort, resulting from implementation / lack of implementation of various policies, will be explored with other sectors, in an effort to ameliorate these effects. The HSE is committed to use all available resources to advocate and highlight the detrimental effects to health of such policies. Discussions with structures in the Department of Justice, Equality and Law Reform around the effects of the direct provision system [...] in particular, will be key priority areas in this regard. » HSE, *National Intercultural Health Strategy*, p. 18.

<sup>1225</sup> Working Group of the Faculty of Adult Psychiatry Executive Committee, « The Mental Health Service Requirements for Asylum Seekers and Refugees in Ireland », Dublin, College of Psychiatry of Ireland, 2009, p. 4.

d'équipes multidisciplinaires spécialisées dans la santé mentale des demandeurs d'asile dans les principales villes du pays. Il recommanda aussi que la dispersion de ces personnes tienne compte, le cas échéant, de la disponibilité de ces équipes<sup>1227</sup>. Il est cependant peu probable que ces recommandations soient adoptées par les autorités gouvernementales pertinentes. La seule équipe spécialisée travaillant avec des victimes de la torture, le Centre d'aide psychologique aux survivants de la torture, vit son financement sévèrement amputée à la fin de 2008, l'obligeant à réduire de moitié le nombre d'heures de travail des médecins et de licencier une partie de son personnel, malgré des listes d'attente de parfois un an pour les services de psychothérapie. Le centre, le seul en son genre en Irlande, traita plus de 900 personnes entre sa création en 2001 et 2008, recevant un financement minimal du HSE pendant toutes ces années. Son directeur se dit préoccupé par le manque de soutien de l'État :

Malgré des études internationales démontrant la valeur de notre travail, il nous a été très difficile d'obtenir le soutien nécessaire du ministère de la Santé. L'an dernier, j'ai eu 28 réunions différentes avec des fonctionnaires du ministère ou du HSE. Et s'ils se sont tous montrés cordiaux et accueillants, en fin de compte, alors qu'on approche de 2009, je ne sais toujours pas de quel budget je disposerai pour un service qui s'adresse aux personnes les plus vulnérables que l'on puisse imaginer<sup>1228</sup>.

### 6.2.7 Bilan

Ce qui frappe, à la lecture des publications diverses sur la santé et la migration en Irlande, est que le diagnostic, sur plus de dix ans, reste inchangé. Toutes ces publications, quelle que soit leur source, identifient les mêmes obstacles empêchant les services de la santé de remplir leur rôle, celui de fournir un service égal à des personnes de toutes cultures et origines. Les barrières linguistiques, des services d'interprétation insatisfaisants, un manque de connaissances culturelles parmi le personnel, les besoins non satisfaits des groupes les plus vulnérables comme les demandeurs d'asile et les réfugiés, tous ces problèmes ont été reconnus et démontrés par des recherches scientifiques ou par des processus de consultation élaborés. Les recommandations contenues dans la Stratégie nationale pour une santé

---

[www.irishpsychiatry.ie/Libraries/External\\_Affairs/ASYLUM\\_SEEKERS\\_POSITION\\_PAPER\\_191010.sflb.ashx](http://www.irishpsychiatry.ie/Libraries/External_Affairs/ASYLUM_SEEKERS_POSITION_PAPER_191010.sflb.ashx) (consulté le 11 août 2011).

<sup>1226</sup> College of Psychiatry of Ireland.

<sup>1227</sup> Working Group of the Faculty of Adult Psychiatry Executive Committee, op.cit.

<sup>1228</sup> « Despite international studies showing the value of the work, it has been very difficult to get adequate support from the Department of Health. Last year, I had 28 different meetings with officials from the Department or the HSE. And while all the officials I've dealt with have been very cordial and welcoming, the end result is that going into 2009, I don't know what my budget will be for this service for the most vulnerable people you could possibly imagine. » Fr Michael Begley, directeur du CCST, cité dans Ruadhán Mac Cormaic, « Support centre for torture victims forced to cut staff », *Irish Times*, 3 janvier 2009.

interculturelle en 2008 n'étaient pas très différentes de celles des rapports de la fin des années 1990 et du début des années 2000 : la publication de documents d'informations multilingues, la création d'un service d'interprétation d'État, une augmentation des connaissances culturelles du personnel médical et des soins médicaux spécifiques pour les groupes vulnérables.

Jusqu'en 2005, date de la création du HSE, la division des services de santé en treize services de santé régionaux signifiait que les services étaient développés de façons différentes, ce qui aboutissait à un service inégal et fragmenté au niveau national. Le HSE en tant qu'organisation nationale dut alors tout rassembler, en identifiant des modèles de bonne pratique et en les développant et les répliquant sur l'ensemble des services de santé, dans le but de parvenir à un système cohérent et intégré qui serait accessible tant aux Irlandais qu'aux populations immigrantes, où qu'ils se trouvent dans le pays. La Stratégie nationale pour la santé interculturelle était le résultat de ces efforts, et généra beaucoup d'enthousiasme lorsqu'elle fut lancée. Elle fut publiée au lendemain du Plan national de lutte contre le racisme, qui s'était avéré être un instrument clef pour la promotion de la diversité et de l'interculturalisme, et peu après la création du poste du ministre d'État de l'Intégration. Il semblait donc exister des efforts concertés pour s'orienter vers l'intégration des immigrants et l'acceptation et la prise en compte des besoins des personnes d'origines culturelles et ethniques différentes. La stratégie fut conçue dans un contexte de prospérité économique sans précédent en Irlande, durant laquelle le ministère de la Santé disposait des ressources financières nécessaire pour sa mise en place.

En quelques mois, toutefois, le climat se modifia. L'Irlande plongea dans une récession, aboutissant à nouveau à des taux de chômage élevés, à l'émigration, à des coupes sombres dans les budgets et à un moratoire sur le recrutement dans les services publics. Ceci a eu des conséquences négatives sur la mise en place d'une stratégie pour une santé interculturelle, surtout dans les domaines tels que la formation et le recrutement, domaines cruciaux pour que les soins apportés aux minorités ethniques en Irlande soient satisfaisants.

### 6.3 Les services de la police

#### 6.3.1 La diversité et la police

La Garda Síochána<sup>1229</sup>, la force de police irlandaise, a des relations diverses et multiples avec la population. Afin d'être le « garant » de l'ordre public, elle doit être acceptée par la population dans son ensemble et doit donc proposer un service juste et équitable. Étant, traditionnellement, une force blanche et catholique, et ayant pendant des années exercé dans une population aux caractéristiques identiques, il lui a fallu se transformer afin de tenir compte de la diversité et de la respecter, tant dans ses propres rangs que dans la société. Cette section examine les mesures et les stratégies mises en place par la Garda pour lui permettre d'assurer le maintien de l'ordre dans une Irlande plus multiculturelle.

#### 6.3.2 Le Bureau des relations raciales et interculturelles de la Garda

À la fin des années 1990, la priorité concernant les changements dans la police portait davantage sur des questions de droits de l'homme que de diversité culturelle. À la suite du lancement en 1997 par le Conseil de l'Europe d'un programme paneuropéen, « Police et droits de l'homme 1997-2000 » dont l'objectif était de sensibiliser les forces de police européennes sur les droits de l'homme et d'inciter les autorités chargées du maintien de l'ordre à mettre en place des activités promouvant la protection des droits de l'homme, le Commissaire de la police<sup>1230</sup> mit sur pied un groupe de travail sur le maintien de l'ordre et les droits de l'homme<sup>1231</sup>. En conséquence, il fut décidé d'ouvrir un Bureau des droits de l'homme au siège de la police. Toutefois, si les droits de l'homme font partie intégrante du maintien de l'ordre dans une société multiculturelle, tel n'était pas l'objectif principal de ce bureau. Il fut donc décidé qu'il était nécessaire d'établir une structure pour traiter des questions spécifiques dans ce domaine.

Le Bureau des relations raciales et interculturelles de la Garda (Garda Racial and Intercultural Office – GRIO) fut établi en 2000 pour coordonner, surveiller et conseiller sur tous les aspects du maintien de l'ordre dans les domaines de la diversité raciale, ethnique, religieuse et culturelle. Deux employés de la police furent nommés à ce bureau, au sein de la section des Relations communautaires à Dublin. Au cours des premières années, le bureau

<sup>1229</sup> An Garda Síochána est la force de police irlandaise. Ce terme est également utilisé dans sa version abrégée, Garda (singulier) ou Gardai (pluriel).

<sup>1230</sup> Le « Garda Commissioner » est le chef de la police irlandaise et est nommé par le gouvernement.

<sup>1231</sup> An Garda Síochána, *An Garda Síochána Human Rights Initiative 1999-2000: Policing and Human Rights: Promoting Best Practice*, Dublin, An Garda Síochána, 1999.

créa une vidéo de formation servant d'outil dans la formation de la lutte contre le racisme parmi les Gardai, ainsi que des posters contre le racisme pour tous les commissariats du pays. Un magazine trimestriel (*Garda Racial and Intercultural Newsletter*) fournissait des informations sur les mesures prises par le GRIO pour intégrer les questions relatives aux minorités ethniques dans ses prises de décisions et tactiques quotidiennes, « afin d'assurer que l'on offre à tous un service de police professionnel »<sup>1232</sup>. Il produisit deux brochures, l'une qui fut distribuée au personnel, contenant des informations sur les diverses minorités ethniques en Irlande afin de les aider à comprendre la diversité et la nécessité de se montrer sensible à ces questions pour les policiers en service<sup>1233</sup>, et un autre pour les minorités ethniques leur donnant des informations essentielles et les coordonnées des postes de police. Cette dernière brochure fut publiée en onze langues différentes<sup>1234</sup>. Le GRIO fournit aussi des formations sur les questions de relations raciales et interculturelles aux membres de la police en général, y compris ceux du Bureau national de l'Immigration de la Garda<sup>1235</sup>. Depuis octobre 2002, le GRIO est également chargé de rendre compte des crimes raciaux tous les mois.

« L'une des initiatives les plus positives de ces derniers temps », selon un collectif d'ONG<sup>1236</sup>, fut la nomination en 2001 de 146 d'officiers de liaison ethnique (*ethnic liaison officers* - officiers de police chargés des relations avec les communautés ethniques) dans tout le pays. Leur chiffre s'élevait à 400 en 2007. Ces officiers travaillent dans le cadre du GRIO et leur rôle est de « travailler avec les représentants des communautés ethniques sur le terrain ainsi que de les informer sur – voire même de leur garantir – les services et la protection offerts par la Garda »<sup>1237</sup>. Tous ces officiers reçurent une formation interculturelle, ainsi que des informations sur la législation relative à l'égalité et à la lutte contre la discrimination. Cette formation comprenait des interventions d'avocats et de juristes qui expliquèrent les

<sup>1232</sup> « to ensure that a professional police service is delivered to all ». An Garda Síochána, *Annual Report of An Garda Síochána 2002*, Dublin, Garda HQ, 2003, p. 12. Disponible sur : [www.garda.ie/Documents/User/ANNREP2002.pdf](http://www.garda.ie/Documents/User/ANNREP2002.pdf) (consulté le 20 août 2011).

<sup>1233</sup> Garda Racial and Intercultural Office, *Intercultural Ireland: Your Changing Community*, Dublin, Garda Síochána, 2002, 24p.

<sup>1234</sup> Garda Racial and Intercultural Office, *Your Police Service in Intercultural Ireland*, Dublin, Garda Síochána, 2002, 21p. Disponible sur [www.garda.ie/Documents/User/Racial%20and%20Intercultural20English.pdf](http://www.garda.ie/Documents/User/Racial%20and%20Intercultural20English.pdf) (consulté le 20 août 2011).

<sup>1235</sup> An Garda Síochána, *Annual Report of the Garda Síochána 2001*, Dublin, Garda Síochána, 2002, p. 12. Disponible sur : [www.garda.ie/Documents/User/ANNREP01.pdf](http://www.garda.ie/Documents/User/ANNREP01.pdf) (consulté le 20 août 2011).

<sup>1236</sup> « One of the most positive developments in policing in recent times ». NGO Alliance, *NGO Alliance Shadow Report in Response to the Irish Government's First National Report to CERD under the UN International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, Dublin, NGO Alliance, 2004, p. 38. La NGO Alliance comprend plus de 40 ONG irlandaises travaillant dans les domaines de l'antiracisme, les droits de l'homme et le développement local.

<sup>1237</sup> « [Their role is] to liaise with the leaders of ethnic communities and to inform and assure the ethnic communities of Garda services and protection ». Mary Gormley (Inspectrice du GRIO), « The Garda Racial and Intercultural office », *Spectrum*, No. 1, novembre 2002, p. 12.



implications des lois, ainsi que de travailleurs sociaux, médecins et autres prestataires de service. Si la plupart des ONG et des autres groupes travaillant avec les immigrants et les communautés ethniques accueillirent positivement la création de ces postes, ils critiquèrent le fait que les officiers de liaison ethnique n'étaient pas des spécialistes et ne se consacraient pas exclusivement à ces fonctions particulières, devant également travailler dans d'autres domaines du maintien de l'ordre<sup>1238</sup>. Ils semblaient également préoccupés par le fait que le travail de ces officiers ne jouissait pas de la même considération que d'autres fonctions, puisque pour obtenir une promotion, il était plus utile de s'en tenir à des activités telles que les mandats et les poursuites<sup>1239</sup>.

L'un des problèmes concernant le statut de ces officiers était qu'ils étaient nommés, le Commissaire de la police n'ayant prévu aucun programme de recrutement spécifique et n'ayant proposé aucun cadre de référence. Environ 20 % de la première promotion d'officiers de liaison ethnique étaient également des agents de l'immigration<sup>1240</sup>. Lorsqu'un parlementaire demanda au ministre de la Justice si le fait que ces officiers occupent ces deux fonctions ne représentait pas un conflit d'intérêt potentiel, celui-ci se contenta de répondre que « la Garda n'estime aucunement qu'il existe un conflit d'intérêt lorsque des agents de l'immigration sont également chargés de la fonction de liaison communautaire »<sup>1241</sup>. Toutefois, comme le font remarquer Ronit Lentin et Robbie McVeigh :

Le principal problème dans les systèmes judiciaire et policier en Irlande est l'amalgame des fonctions d'immigration et de maintien de l'ordre. Lorsqu'un État se met à traiter l'immigration comme une question policière, tout en prônant son engagement dans la lutte antiraciste, il existe un conflit d'intérêt entre ces deux rôles<sup>1242</sup>.

De nombreuses ONG estimèrent que cette combinaison de fonctions pouvait entraver les relations avec les communautés ethniques, dont les membres risquaient de se sentir mal à l'aise à l'idée de rapporter des incidents racistes à des agents de l'immigration eux-mêmes chargés de contrôler leur statut d'immigrant. Ceci entamait la crédibilité des officiers de

<sup>1238</sup> Par exemple : NCCRI, *Government Service Delivery to Ethnic Minorities*, Dublin, NCCRI, 2006, p. 125.

<sup>1239</sup> NGO Alliance, op.cit., p. 39.

<sup>1240</sup> Ibid, p. 38-39. Ces officiers travaillaient en même temps pour le Garda National Immigration Bureau (GNIB).

<sup>1241</sup> « The Garda authorities do not consider that a conflict of interest arises where gardaí appointed as ethnic liaison officers also act as immigration officers. » Le ministre de la Justice Michael McDowell, lors du débat parlementaire du 17 février 2005. *Dáil Éireann Debate*, Vol. 597, No. 6, p. 1800.

<sup>1242</sup> « The core problem with the judicial and policing systems in Ireland is the conflation of immigration and policing/judicial duties. Once a state engages actively in policing immigration, while at the same time avows its commitment to anti-racism, there exists a conflict of interests between these roles. » Lentin & McVeigh (2006), op.cit., p. 82.

liaison ethnique parmi la communauté immigrante. Même les officiers eux-mêmes s'accordaient pour dire que ce n'était pas une bonne idée de combiner ces deux rôles<sup>1243</sup>.

L'établissement du GRIO fut, dans l'ensemble, bien accueilli par les ONG. Toutefois, son mandat était vaste. Comme bien d'autres mesures gouvernementales introduites pour faciliter la diversité dans la prestation des services publics, le GRIO manquait de financement et consistait de deux officiers sans soutien administratif. Ayant un mandat national, le GRIO était censé soutenir plus de 11 000 membres de la Garda, organiser des formations et des campagnes de sensibilisation, coordonner le travail des officiers de liaison ethnique, et élaborer des politiques. Les ONG estimaient que les ressources allouées au GRIO étaient insuffisantes pour lui permettre de remplir toutes ses fonctions<sup>1244</sup>.

### 6.3.3 Audit sur les droits de l'homme

En 2002, deux ans après l'établissement du GRIO, il fut décidé d'effectuer un audit de la force de police afin d'évaluer dans quelle mesure ses politiques et stratégies étaient conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. En 2003-2004, des consultants en gestion indépendants réalisèrent cet audit, s'entretenant avec des membres de la police et avec la population<sup>1245</sup>. Les résultats, bien que très critiques, furent publiés par le Commissaire de police, signe d'ouverture et de transparence. Le rapport faisait état d'abus de pouvoir de la part de la Garda, de mauvais traitements, de racisme institutionnel et de manque de transparence, ainsi que d'un manque de respect pour la diversité et la lutte contre la discrimination. Il recommandait le renforcement et l'amélioration du rôle du GRIO et du Bureau des droits de l'homme de la Garda, en investissant plus de ressources et en leur donnant une place plus importante et plus stratégique dans l'ensemble de l'organisation<sup>1246</sup>.

En conséquence de cet audit, et s'inspirant du Plan national de lutte contre le racisme qui prône un modèle interculturel pour faciliter la diversité culturelle et l'intégration, le Commissaire publia un plan pour la police afin de répondre aux problèmes soulevés, fixant des objectifs précis et identifiant tous ceux qui étaient en mesure d'assurer que ce plan serait

<sup>1243</sup> Lorsque nous avons interviewé deux officiers de liaison ethnique à Dun Laoghaire (Dublin), le 25 janvier 2006, ceux-ci ont tous deux jugé l'amalgame de ces rôles comme « inacceptable ». L'un d'eux, encore officiellement agent de l'immigration, même s'il ne pratiquait plus ses fonctions, expliqua qu'il avait discuté de ceci avec d'autres collègues de l'immigration lors de leur formation d'officier de liaison ethnique et tous étaient d'accord sur le fait que c'était « bizarre, très bizarre » de nommer des agents de l'immigration en exercice à des postes aussi sensibles.

<sup>1244</sup> NGO Alliance, op.cit., p. 38.

<sup>1245</sup> Ionann Management Consultants, *An Garda Síochána Human Rights Audit*, Dublin, Ionann, 2004, 145p.

<sup>1246</sup> Ibid, p. 136.

mené à bien. La *Garda Síochána Corporate Strategy 2005-2007* contenait plusieurs objectifs stratégiques, dont l'Objectif 6 concernant la diversité ethnique et culturelle : « renforcer la capacité de An Garda Síochána de satisfaire les nécessités naissantes en termes de maintien de l'ordre pour les diverses communautés ethniques et multiculturelles », objectif dont la responsabilité incombait au GRIO<sup>1247</sup>. Cette section de la stratégie visait principalement à assurer la formation des dirigeants pour leur permettre d'encadrer leur personnel, la formation préalable puis continue pour tous les officiers de police sur les questions de relations raciales et interculturelles, à améliorer le compte rendu et le suivi des crimes et incidents raciaux, à établir des relations avec les groupes ethniques au niveau local, et à diversifier la police. Nous analyserons ces différents points afin de voir dans quelle mesure la police en a tenu compte.

#### 6.3.4 Formation du personnel

Selon un sondage réalisé en 2001 auprès des minorités ethniques et publié par Amnesty International, 34 % des personnes interrogées avaient été victimes de racisme de la part des agents de l'immigration et 25 % de la part des Gardai. En outre, 69 % d'entre elles estimaient que les Gardai ne faisaient pas suffisamment d'efforts pour combattre le racisme et 54 % ne se sentaient pas suffisamment confiants pour rapporter un incident raciste aux Gardai<sup>1248</sup>. Même dans les propres rangs de la police, des recherches démontraient la nécessité de combattre certaines attitudes envers des collègues membres des minorités ethniques<sup>1249</sup>.

L'audit de 2004 sur les droits de l'homme montra qu'il était urgent de mettre en place des formations sur la diversité raciale afin que les policiers puissent assurer un service de maintien de l'ordre de qualité tenant compte des changements démographiques et culturels en Irlande. Selon ce rapport, la priorité était de former tous les cadres et dirigeants afin de leur donner les moyens d'encadrer et de soutenir leurs employés<sup>1250</sup>. Cette recommandation fut suivie de l'organisation par le NCCRI d'un atelier de deux jours pour les inspecteurs et les chefs de la police locaux intitulé « Comment gérer la diversité ». Le but du stage, qui eut lieu en septembre 2007 était de « fournir aux participants des compétences en matière de direction

<sup>1247</sup> « to build the capability of An Garda Síochána to fulfil the emerging policing needs of our diverse ethnic and multicultural communities ». An Garda Síochána, *Garda Síochána Corporate Strategy 2005-2007*, Dublin, An Garda Síochána, 2005, p. 12.

<sup>1248</sup> Steven Loyal & Aogan Mulcahy, *Racism in Ireland: The views of black and ethnic minorities*, Dublin, Amnesty International Irish Section, 2001, p. 23; p. 32-34.

<sup>1249</sup> David Walsh, « Policing Pluralism », in Malcolm McLachlan & Michael O'Connell (éds), *Cultivating Pluralism: Psychological, Social and Cultural Perspectives on a Changing Ireland*, Dublin, Oak Tree Press, 2000, p. 163.

<sup>1250</sup> Ionann Management Consultants, op.cit., p. 141.

stratégique sur la gestion de la diversité, tant sur les lieux de travail que sur le terrain»<sup>1251</sup>. Aussi louable que fût cette initiative, les deux jours de formation s'avérèrent nettement insuffisants pour parvenir à un objectif si ambitieux.

Les entretiens menés avec des membres de la police, dans le cadre de l'audit sur les droits de l'homme, mirent en évidence un fort désir de leur part d'être mieux informés et formés dans ce domaine afin d'éviter, selon certains, le type de relations raciales qui s'étaient développées au Royaume-Uni et qui ne semblaient pas souhaitables<sup>1252</sup>. De nombreuses personnes interrogées estimaient que des déclarations de politiques avaient beau être publiées (telle que la Déclaration de valeurs professionnelles et normes éthiques de 2003<sup>1253</sup>), elles n'étaient suivies de promotion ou de formation d'aucune sorte<sup>1254</sup>. Selon la plupart des Gardai interrogés, l'accès à la formation sur l'interculturalisme et la lutte contre le racisme ne concernait qu'un petit nombre d'entre eux, en l'absence d'une approche englobant toute l'organisation. Ces résultats illustraient la nécessité d'intégrer une formation exhaustive sur le thème des droits de l'homme, de l'interculturalisme et de la lutte contre le racisme dans les programmes d'éducation de la Garda. Les formations existantes concernaient, pour la plupart, les officiers de liaison ethnique dont le travail était directement lié à ces problématiques, mais les membres ordinaires n'en profitaient pas suffisamment.

### 6.3.5 Signalement des crimes à caractère raciste

L'une des raisons pour lesquelles tous les membres du personnel avaient besoin de formation était qu'ils devaient comprendre la nature des crimes à motif raciste et être en mesure de les identifier en tant que tels, puis d'y répondre de manière adaptée. Il existait des mécanismes de collecte de données, mais les officiers de police n'étaient pas suffisamment formés, et on ne les encourageait pas assez à rendre compte précisément de ces incidents en tant qu'incidents « racistes » ou contrevenant à la loi pour ce qui est des crimes haineux. En conséquence, les données disponibles n'étaient pas fiables, comme le montrait la disparité

<sup>1251</sup> « [...] to provide participants with strategic leadership competency in managing diversity, both in the workplace and in the community ». Christopher Gordon (Garda Superintendent), « Managing Diversity in the Garda Síochána », *Communique: An Garda Síochána Management Journal*, décembre 2007, p. 11.

<sup>1252</sup> Ionann Management Consultants, op.cit., p. 141.

<sup>1253</sup> Il s'agit d'une déclaration des valeurs à laquelle chaque membre de la police irlandaise doit adhérer : respect de la dignité de tous, des droits de l'homme et de la diversité ; équité, honnêteté, probité, transparence et confidentialité. An Garda Síochána, *Declaration of Professional Values and Ethical Standards*, Dublin, An Garda Síochána, 2003, 21p. Disponible sur : [www.garda.ie/Documents/User/declarationvalues.pdf](http://www.garda.ie/Documents/User/declarationvalues.pdf) (consulté le 9 septembre 2011).

<sup>1254</sup> Ionann Management Consultants, op.cit., p. 13.

entre les statistiques officielles de la Garda et celles accumulées sur plusieurs années par le NCCRI, ces dernières faisant état d'un nombre de crimes bien plus élevé. Ce problème fut mis en évidence dans un rapport à l'échelle européenne sur la violence et les crimes à caractère raciste, selon lequel: « toute analyse de la violence raciste en Irlande doit contenir en préface une mise en garde sur la pauvreté des données officielles sur cette question, concernant tant les statistiques que les sondages nationaux sur les crimes »<sup>1255</sup>.

Une étude portant sur le racisme et le système de droit pénal critiquait le fait que les données, pour exactes qu'elles fussent, étaient compilées sur les crimes à caractère raciste, mais ces données n'étaient pas analysées, et ne contenaient pas d'informations sur la façon dont la police répondait à ce problème, ce qui était pourtant une pratique courante dans d'autres pays<sup>1256</sup>. Dans l'audit sur les droits de l'homme dans la Garda, certains membres du public exprimaient leur inquiétude face à l'augmentation d'agressions à caractère raciste et au manque de réaction de la police<sup>1257</sup>. Plusieurs études mirent en relief la perception selon laquelle les Gardai n'étaient pas cohérents dans leurs réponses aux plaintes des minorités ethniques, y compris celles concernant les violences à caractère raciste<sup>1258</sup>. Il est difficile, en l'absence de toute donnée pertinente, de déterminer dans quelle mesure ces perceptions correspondaient à la réalité ou si elles étaient le signe d'un manque de confiance dans les Gardai. Quoi qu'il en soit, des mesures permettant de redonner confiance à la population et d'assurer une meilleure interaction entre les Gardai et les représentants des minorités ethniques étaient, de toute évidence, nécessaires.

### 6.3.6 Relations communautaires

La Stratégie professionnelle de la Garda 2005-2007 encourageait la consolidation des relations avec les communautés ethniques<sup>1259</sup>. Ceci prit la forme d'un processus formel de consultation entre le GRIO et les communautés immigrantes à l'échelle régionale. Des réunions furent régulièrement organisées avec de nombreuses organisations, telles que le Centre d'informations chinois, la communauté Sikh d'Irlande, les mosquées sunnites et

<sup>1255</sup> « Any analysis of racist violence in Ireland must be prefaced by a 'health warning' on the paucity of official data on this issue both in the form of crime statistics and regular national crime surveys ». Equality Authority & NCCRI, *National Analytical Study on Racist Violence and Crime: RAXEN Focal Point for Ireland*, Dublin, Equality Authority/NCCRI, 2004, p. 24.

<sup>1256</sup> Jennifer Schweppe & Dermot Walsh, *Combating Racism and Xenophobia through the Criminal Law*, Limerick, Centre for Criminal Justice, University of Limerick, 2006, p. 5.

<sup>1257</sup> Ionann Management Consultants, op.cit., p. 140.

<sup>1258</sup> Equality Authority & NCCRI, op.cit., p. 28 ; Schweppe, op.cit., p. 106.

<sup>1259</sup> *Garda Síochána Corporate Strategy 2005-2007*, p. 12.

chiites, les communautés roumaine, lettone, lituanienne et polonaise, l'organisation des Roms et Comhlámh (ONG représentant à cette occasion les Somaliens, Algériens, Congolais, Soudanais et Nigériens)<sup>1260</sup>. Les officiers de liaison ethnique établirent également des liens avec les demandeurs d'asile en visitant des centres d'accueil et en participant à certaines des activités sociales organisées par des groupes locaux, ou même en organisant des activités eux-mêmes<sup>1261</sup>.

Selon l'audit sur les droits de l'homme, le rôle joué par les Gardai dans l'application de la loi sur l'immigration les mettait parfois en conflit avec certaines minorités ethniques et entravait les efforts des officiers de liaison ethnique de développer de bonnes relations communautaires. Ce rapport recommandait l'établissement d'une agence distincte pour l'application du droit sur l'immigration, ce qui permettrait de réduire les conflits potentiels avec les minorités<sup>1262</sup>. Cette recommandation ne fut pas suivie d'effet et les Gardai continuèrent à remplir les deux rôles. Cependant, les autorités durent admettre qu'il existait, potentiellement, une tension réelle entre la police et certaines minorités. Une étude de l'UE sur les Minorités et la discrimination publiée en 2008 conclut que la police irlandaise ciblait de façon démesurée certaines minorités pour le contrôle d'identité. 59 % des Africains subsahariens avaient été arrêtés au moins une fois dans le courant de l'année précédente, ce qui représentait le taux le plus élevé de toutes les minorités ethniques dans l'UE, par rapport à des taux de 8 % à Malte et 9 % au Portugal<sup>1263</sup>. Ce profilage ethnique apparent et les stéréotypes qui l'accompagnaient illustraient bien la nécessité de renforcer la formation professionnelle sur les thèmes des droits de l'homme et de la lutte contre le racisme, si la police souhaitait conserver de bonnes relations avec les diverses communautés présentes en Irlande et instaurer une confiance dans leur capacité à assurer le maintien de l'ordre et la protection.

### 6.3.7 Recrutement

De bonnes relations communautaires sont certes importantes, mais il existe d'autres mesures susceptibles de gagner la confiance des minorités. La composition de la police

<sup>1260</sup> *An Garda Síochána Annual Report 2005*, p. 19 de l'annexe.

<sup>1261</sup> Ceci se passait notamment dans des secteurs où il existait des centres d'accueil pour mineurs non accompagnés. Les officiers de liaison ethnique assumaient un rôle informel de travailleurs sociaux et d'organiseurs d'activités sociales pour les adolescents. Source: entretien avec deux officiers de liaison ethnique à Dun Laoghaire (Dublin), 25 janvier 2006.

<sup>1262</sup> Ionann Managament Consultants, op.cit., p. 143.

<sup>1263</sup> Caroline Nolan, « Opportunity to reflect on dangers of laws affecting migrants », *Irish Times*, 16 mai 2011.

devrait refléter celle de la population dans son ensemble. Toutefois, au début du vingt-et-unième siècle, pratiquement aucun membre de la Garda n'était issu d'une minorité ethnique. Le juge Morris, président d'un tribunal chargé d'enquêter sur des accusations de corruption policière, fit remarquer, dans un rapport publié en 2004 :

An Garda Síochána n'a pour l'heure fait aucun effort pour recruter des membres issus des minorités religieuses ou ethniques. Il est possible que les conditions d'entrée dans la police rendent cette carrière moins attirante pour certaines minorités. C'est une question qui peut être étudiée par le ministère de la Justice, de l'égalité et de la réforme législative, en consultant le Commissaire de la police. Mais nous pouvons raisonnablement estimer qu'il est temps de prendre les dispositions nécessaires pour l'avenir de notre société de plus en plus multiculturelle<sup>1264</sup>.

L'une des barrières au recrutement des immigrants était la nécessité de parler l'irlandais et l'anglais couramment, puisque la plupart des recrues potentielles, ayant suivi des études en dehors de l'Irlande, n'avaient pas appris l'irlandais à l'école. En 2005, le ministre de la Justice annonça que cette condition serait levée et que les candidats à des postes dans la police devraient pouvoir parler deux langues, dont l'une devait être l'irlandais ou l'anglais. L'entrée dans les rangs de la Garda était ouverte à tous les ressortissants des pays de l'EEE, ainsi qu'à tout ressortissant étranger qui se trouvait légalement sur le sol irlandais depuis cinq ans. Dans un discours prononcé lors d'un séminaire d'informations pour les minorités ethniques sur le recrutement dans la Garda, le ministre déclara :

Je pense que les changements des règles d'entrée que j'ai recommandés au gouvernement démontrent de façon convaincante et pratique l'engagement du gouvernement et de An Garda Síochána de tenir compte des opportunités et des défis que présente notre société de plus en plus diverse<sup>1265</sup>.

Le ministre reconnaissait l'importance d'une force de police reflétant la diversité de la société, et il déclara également:

Dans cinq ou dix ans, les adolescents des minorités ethniques grandiront dans nos villes et villages et la question est de savoir si, quand ils voient la force de police, ils

<sup>1264</sup> « An Garda Síochána has not yet made any effort to recruit from religious or ethnic minorities. It may be that the conditions of entry make membership of An Garda Síochána a less than attractive career to some minority groups. This is a matter that can be looked at by the Department of Justice, Equality and Law Reform in consultation with the Garda Commissioner. Now, it may reasonably be thought, is the time to make provision for the future of our increasingly multi-ethnic society ». Justice Frederick R. Morris, *First Report of the Tribunal of Inquiry Set Up Pursuant to the Tribunal of Inquiry (Evidence) Acts 1921-2002 into Certain Gardai in the Donegal Division*, Dublin, Stationery Office, 2004, p. 499. Disponible sur : [www.justice.ie/en/JELR/Morris1stRpt.pdf/Files/Morris1stRpt.pdf](http://www.justice.ie/en/JELR/Morris1stRpt.pdf/Files/Morris1stRpt.pdf) (consulté le 25 août 2011).

<sup>1265</sup> « I believe the changes in entry rules which I recommended to Government demonstrate in a most powerful and practical way the commitment of the Government and An Garda Síochána to embrace the opportunities and challenges presented by our more diverse society ». « Address by Michael McDowell, Minister for Justice to an Information Seminar for Ethnic Communities on Garda Recruitment », communiqué de presse du ministère de la Justice, le 6 octobre 2005. Disponible sur : [www.gaelport.com/nuacht?NewsItemID=153](http://www.gaelport.com/nuacht?NewsItemID=153) (consulté le 26 août 2011).

voient des visages et entendent des voix qui reflètent les communautés dont ils sont issus, ou s'ils vont la voir comme une force avec laquelle ils ne s'identifient pas vraiment<sup>1266</sup>?

Une campagne vigoureuse fut lancée. Des annonces furent placées dans des publications des minorités ethniques décrivant les politiques de la Garda concernant le recrutement des minorités ethniques, une publicité télévisée sur le processus de recrutement fut retransmise durant une émission populaire sur les résolutions de crimes, des présentations furent faites par le GRIO à plusieurs communautés minoritaires dans tout le pays, accompagnées par la dissémination de brochures. Des journées portes ouvertes se tinrent dans l'école de formation des Gardai; et les informations pertinentes furent téléchargées sur le site web de la Garda<sup>1267</sup>. Environ 900 des 8 500 candidats de cette année-là étaient des ressortissants étrangers : des Asiatiques, dont 700 Chinois, des Africains et des Sikhs, ainsi que des ressortissants des pays ayant récemment rejoint l'UE<sup>1268</sup>. Cependant, bon nombre de ces candidats n'arrivèrent pas au stade de l'entretien, ne remplissant pas les conditions de durée de résidence ou n'ayant pas le niveau de langue requis<sup>1269</sup>. Plusieurs mois plus tard, après la tenue de tests d'aptitude et d'entretiens, il fut annoncé que seuls huit candidats étrangers avaient été retenus et qu'ils commenceraient leur formation dans l'école de police<sup>1270</sup>. En 2007, à la suite de campagnes de recrutement, trois candidats supplémentaires furent retenus. Tant le ministre de la Justice que le Commissaire de la police firent part de leur déception par rapport à ce faible chiffre de onze recrues étrangères<sup>1271</sup>. Cependant, ils insistèrent sur le fait que les conditions d'entrée avaient déjà été modifiées et qu'il était impossible de les assouplir davantage. Ils suggérèrent un recrutement ciblé parmi les étrangers déjà en formation pour contribuer au recrutement de leurs compatriotes<sup>1272</sup>. Le Conseil irlandais des libertés civiles (ICCL) recommanda la mise en place d'un système de

<sup>1266</sup> « In five or ten years, teenage kids from ethnic minorities will be growing up in our cities and towns and the issue is whether they are going to look to the police force and see faces and hear voices which reflect the communities they come from, or are they going to regard it as a force with which they have little to do? » Cité dans Michael Brennan, « Gardaí from ethnic communities may be allowed to wear turbans », *Irish Examiner*, 7 octobre 2005.

<sup>1267</sup> *An Garda Síochána Annual Report 2005*, p. 17-18 de l'annexe.

<sup>1268</sup> Christine Newman, « About 900 foreign nationals apply for Garda jobs », *Irish Times*, 11 novembre 2005.

<sup>1269</sup> Philip Watt, « Gardaí take the lead in positive action recruitment », *Spectrum*, No. 10, décembre 2005, p. 15. Disponible sur : [www.nccri.ie/pdf/spectrum10.pdf](http://www.nccri.ie/pdf/spectrum10.pdf) (consulté le 26 août 2011).

<sup>1270</sup> Mark Hennessy & Liam Reid, « Garda foreign recruits will gain right to citizenship », *Irish Times*, 13 juillet 2006.

<sup>1271</sup> 6 Chinois, 2 Polonais, et un candidat de chacun des pays suivants: Canada, Roumanie et Danemark. Conor Lally, « Garda may alter foreign recruitment rules », *Irish Times*, 27 juillet 2007. Le contenu de l'article dément le titre, aucune modification supplémentaire des règles de recrutement n'étant envisagée.

<sup>1272</sup> Ibid.



quotas pour les candidats étrangers ou issus des minorités ethniques, ainsi qu'une formation supplémentaire pour ceux-ci, afin de mieux les préparer au recrutement<sup>1273</sup>.

Le groupe NGO Alliance accueillit positivement les démarches du ministère de la Justice visant à adapter certaines des conditions d'entrée afin de rendre le recrutement des membres des minorités ethniques possible, mais estimait que des changements plus fondamentaux étaient nécessaires pour recruter et conserver ces membres<sup>1274</sup>. Selon l'audit sur les droits de l'homme de la Garda, même si plus de femmes s'engageaient dans les Gardai, elles restaient pour la plupart à des niveaux inférieurs. Cette inégalité signalait une résistance à la diversité dans la police, à laquelle les nouvelles recrues étrangères devraient également faire face, d'après les auteurs de cet audit, et ils estimaient probable qu'au fur et à mesure que le nombre de recrues étrangères augmentait, celles-ci auraient besoin de mécanismes de soutien leur permettant de rester dans la force et de pouvoir aspirer à des promotions de manière équitable<sup>1275</sup>.

Lors des premiers séminaires organisés dans tout le pays pour les membres des communautés ethniques, dont l'objectif était de disséminer des informations sur les nouvelles politiques de recrutement de la Garda, les participants posèrent des questions sur la diversité et la manière dont elle allait être gérée. À une occasion, un membre de la communauté Sikh demanda si la force accepterait « les articles de foi » tels que le turban sikh, et si elle répondrait aux besoins végétariens de sa communauté. Un fonctionnaire du ministère de la Justice l'assura que « l'Irlande tiendra compte de ces questions, tout comme l'ont fait d'autres pays »<sup>1276</sup>. Un membre gradé des Gardai renforça cet argument en déclarant que la police s'engageait à adapter ses uniformes, ses pratiques alimentaires et ses façons de travailler pour répondre aux besoins des musulmans, des sikhs, des juifs, et d'autres communautés. « C'est un problème qui a été réglé dans toutes les autres forces de police et la Garda Síochána en fera de même »<sup>1277</sup>.

Cependant, moins de deux années plus tard, cette prise de position allait être mise à l'épreuve, lorsqu'un Sikh fut admis dans les rangs des Réservistes de la Garda<sup>1278</sup>. Sa

<sup>1273</sup> Pearson-Evans et al, op.cit., p. 99-100.

<sup>1274</sup> NGO Alliance, op.cit., p. 40.

<sup>1275</sup> Ionann Management Consultants, op.cit., p. 141.

<sup>1276</sup> « As other countries have accommodated such issues, so will Ireland ». Cité dans Brennan, op.cit.

<sup>1277</sup> « It's a problem that has been solved in every other police force and An Garda Síochána will be no different in that regard. » Ibid.

<sup>1278</sup> Les réservistes sont des bénévoles qui sont formés et qui assistent les Gardai lorsque la situation le requiert. See [www.garda.ie/Controller.aspx?Page=165](http://www.garda.ie/Controller.aspx?Page=165) (consulté le 24 août 2011).

demande de porter un turban fut rejetée, la Garda justifiant son refus du fait que tous ses membres étaient censés porter un uniforme officiel lorsqu'ils étaient en service<sup>1279</sup>. Cette décision fut critiquée par l'Association des Policiers Sikhs de la police métropolitaine de Londres, qui accusèrent la Garda de discrimination raciale :

De telles décisions de la part de la Garda ne vont pas dans le sens de la cohésion sociale, de la tolérance des autres religions et du pluralisme. À moins qu'elle ne revienne sur sa décision, la communauté sikhe d'Irlande n'aura aucunement confiance dans cette force de police, et An Garda Síochána aura du mal à recruter des Sikhs dans les années à venir<sup>1280</sup>.

Le ministre d'État chargé de l'Intégration, Conor Lenihan, appuya la position de la Garda, déclarant:

Si nous devons prendre l'intégration au sérieux, les personnes qui viennent ici doivent comprendre notre façon de faire les choses. Lorsque le Président et les ministres se rendent au Moyen-Orient, ils acceptent les exigences culturelles du pays et de la culture dans lesquels ils se trouvent. C'est la même chose en ce qui concerne l'Irlande<sup>1281</sup>.

Ces propos furent critiqués par plusieurs groupes travaillant dans les domaines de l'immigration et de l'intégration, estimant qu'ils ne correspondaient pas à la politique gouvernementale en place depuis un certain temps selon laquelle l'intégration était un processus à double sens, dans lequel les nouveaux arrivants et la société d'accueil devaient prendre les mesures nécessaires pour s'adapter les uns aux autres.

Le Commissaire de la police, pour sa part, semblait plus au fait des nuances et complexités de l'intégration que le ministre chargé de ce dossier. Dans une déclaration publique faite quelques jours après que la controverse avait fait la une des journaux, il expliqua que cette décision n'était ni raciste, ni discriminatoire, mais cherchait à assurer que les Gardai conservent leur image d'impartialité, tout en offrant un service à tous les citoyens. Sa position semblait plus séculaire qu'assimilationniste. Il laissa toutefois entendre que la décision d'interdire le turban n'était peut-être pas définitive: « Pour parvenir effectivement à l'intégration de nombreuses cultures dans une même organisation, il nous faudra adopter une certaine flexibilité, permettant aux politiques et pratiques d'être modifiées et adaptées le cas

<sup>1279</sup> Carl O'Brien, « Sikh will not take up post in Garda Reserve », *Irish Times*, 15 août 2007.

<sup>1280</sup> « Such decisions by the Garda do not support community cohesion, diversity, tolerance of other faiths and pluralism. Unless this decision is reversed, the Sikh community of Ireland will enjoy no confidence in their police force, and An Garda Síochána will find it difficult to recruit Sikhs into the force for years to come. » Carl O'Brien, « UK Sikh body criticises Garda rule », *Irish Times*, 21 août 2007.

<sup>1281</sup> « If we are to take integration seriously, people who come here must understand our way of doing things. When the President and Ministers travel to the Middle East, they accept cultural requirements of the country and the culture they are operating in. It is a vice versa situation with regard to Ireland. » Cité dans Fionnan Sheahan, « Sikh member of the Reserve is banned from wearing turban », *Irish Independent*, 13 août 2007.

échéant »<sup>1282</sup>. Toutefois, l'interdiction du port du turban et autres signes religieux n'a pas été levée depuis.

### 6.3.8 Bilan

Il convient de noter qu'une grande quantité de travail a été faite dans les rangs de la Garda pour adapter la prestation des services du maintien de l'ordre aux minorités ethniques. La création du GRIIO et les postes d'officiers de liaison ethnique sont des exemples de bonne pratique. Toutefois, ces initiatives n'ont pas été suivies par l'investissement adéquat. Le recrutement des ressortissants étrangers, afin de placer la diversité au cœur de la police, est un processus lent et en cours, dont on peut difficilement mesurer les résultats. Les divers documents de politique et plans stratégiques publiés au fil des ans indiquent une bonne compréhension des défis que représente la transformation de la police afin de servir les besoins d'une population multiculturelle. Mais les changements requis sont encore en cours.

## 6.4 Conclusion

La politique officielle concernant le service public dans une Irlande multiculturelle est de promouvoir une démarche interculturelle. Ceci passe par un service public accessible à tous, en assurant que les besoins des groupes d'immigrants et des minorités ethniques sont « inclus dans la planification, la mise en vigueur et la révision des principales activités », ainsi que le développement de stratégies interculturelles et de lutte contre le racisme « au niveau tant des politiques que de l'organisation »<sup>1283</sup>. En d'autres termes, la gestion de la diversité est censée faire partie intégrante du service public dans son ensemble et doit être complétée, le cas échéant seulement, par des services spécifiques destinés à des groupes donnés.

L'une des principales priorités, à l'heure d'adapter le service public à une population multiculturelle, était la sensibilisation et la formation à la lutte contre le racisme tant pour les autorités qui développaient les politiques interculturelles que pour les employés qui étaient en

<sup>1282</sup> « To effectively achieve integration of many cultures into one organisation will require a very fluid approach, and policies and practices will be altered and adjusted where appropriate ». Cité dans Carl O'Brien, « Gardaí deny turban ban is based on race or religion », *Irish Times*, 24 août 2007.

<sup>1283</sup> « [...] included in the planning, implementation and review of major activities undertaken at a policy and organisational level », and « [...] anti-racism and intercultural strategies at a policy and organisational level ». National Action Plan Against Racism Steering Group, *Diverse Voices: A Summary of the Outcomes of the Consultative Process and a Proposed Framework for the National Action Plan Against Racism*, Dublin, Stationery Office, 2003, p. 19.

rapport direct avec une population diverse. Ceci se fit de façon superficielle dans la plupart des cas et de nombreuses études mirent en lumière des problèmes incessants et courants de discrimination et d'inégalité concernant l'accès à ces services pour les immigrants et les minorités ethniques. De plus, le manque chronique de coordination ou de politique cohérente se fit ressentir, les différents agences et ministères jouant des rôles distincts et parfois même contradictoires. L'importance d'une démarche impliquant des partenariats pour répondre aux questions soulevées par la situation ne devrait en aucun cas être sous-estimée.

Pour finir sur une note plus positive, on peut citer de nombreux exemples d'initiatives spécifiques destinées à répondre aux besoins de certains immigrants et minorités. Le secteur de la santé a vu la mise en œuvre d'initiatives innovantes et si celles-ci étaient, au début du moins, fragmentées, le fait que des modèles locaux de bonne pratique étaient intégrés à la Stratégie pour une santé interculturelle dans le but de les répliquer dans tout le pays représentait un pas en avant. En ce qui concerne la police, la création de postes d'officiers de liaison ethnique et la campagne de recrutement ciblant les minorités ethniques et modifiant les conditions d'entrée originales dénotaient une démarche proactive de la part des autorités policières et une volonté de rendre la police plus accessible aux minorités. Les progrès dans le secteur clef de l'éducation ont été plus lents. Les cours de soutien linguistique constituent un exemple nécessaire et positif de la nécessité de cibler les élèves immigrants, mais le fonctionnement de cet enseignement fut gravement compromis par l'absence de cohérence et un manque de planification. Une mesure ciblée telle que celle-ci devrait avoir pour but d'éviter le développement d'un enseignement séparé, mais la mise en place d'un système de cours insuffisamment financé et mal planifié ne permettra pas aux élèves de mieux surmonter leurs problèmes et de participer à l'éducation générale.

De nombreuses études ont été réalisées au fil des ans pour évaluer les besoins des immigrants et des minorités, et de nombreuses recommandations ont été faites pour améliorer le service public et le rendre plus inclusif. Toutefois, si le Plan national de lutte contre le racisme recommandait un examen en amont de toute politique et stratégie de mise en vigueur pour en mesurer l'impact sur les minorités ethniques<sup>1284</sup>, il semble y avoir un manque de recherche à ce jour permettant d'évaluer les changements qui ont déjà été introduits dans les services généraux ou spécifiques et pour en mesurer l'efficacité.

L'un des obstacles récurrents entravant la mise en place d'un service public plus accessible fut le manque de financement chronique. Même pendant les années de prospérité

---

<sup>1284</sup> Ibid, p. 20.

économique, bon nombre des efforts visant à intégrer les immigrants et les minorités ethniques, en leur permettant de bénéficier du service public comme tout le monde, ont été entravés par un manque de ressources. Ce problème ne peut qu'empirer dans le contexte d'une récession qui devrait persister au moins à moyen terme.

# **QUATRIÈME PARTIE**

## **GESTION DE L'IMMIGRATION**



## CHAPITRE 7

### GESTION DE L'IMMIGRATION : ÉTUDES DE CAS

#### 7.0 Introduction

Dans les trois premières parties, nous avons étudié la politique officielle en matière d'immigration et d'intégration. Dans cette quatrième partie, nous allons décrire et analyser cette même politique, mais sous forme d'études de cas. Nous avons choisi des événements ayant eu lieu à différents moments de la période couverte par notre travail, afin d'observer l'action du gouvernement à ces moments clés et d'étudier l'évolution de sa politique et de son discours.

Les quatre épisodes ont été choisis parce qu'ils représentent des épisodes qui ont marqué la courte histoire de l'immigration en Irlande et qui reflètent les préoccupations du gouvernement à l'époque. Ces événements, largement médiatisés, nous permettent d'analyser l'interaction entre le gouvernement et les autorités, d'une part, et la société civile, de l'autre.

La première étude de cas couvre une période pendant laquelle la préoccupation principale du gouvernement en matière d'immigration était la gestion de l'arrivée en Irlande d'un nombre important de demandeurs d'asile. Elle analyse la politique de décentralisation de la prise en charge de ces personnes et son application sur le terrain. L'étude de la couverture médiatique de l'introduction de cette mesure, ainsi qu'un travail sur le terrain dans un village et une ville qui reçurent des groupes de demandeurs d'asile, nous permettent de mettre en lumière l'interaction entre les autorités à Dublin et les populations locales devant accueillir ces personnes. La dispersion des demandeurs d'asile et leur prise en charge directe dans des centres d'accueil représentaient une des premières mesures gouvernementales visant à dissuader de futurs demandeurs d'asile de venir en Irlande et de mettre fin au flux de ces étrangers.

Quelques années plus tard, en 2004, le gouvernement, considérant que certains étrangers abusaient des lois irlandaises sur la nationalité afin d'obtenir des autorisations de séjour, décida de restreindre l'accès à la nationalité pour les enfants nés en Irlande de parents étrangers. Notre deuxième étude de cas se penche sur la campagne du référendum visant à modifier la Constitution afin de mettre fin au droit du sol automatique. Une lecture détaillée



des débats qui eurent lieu au Parlement et dans les médias, ainsi qu'un examen des arguments mis en avant par la société civile (ONG, syndicats, organisations des droits de l'homme, avocats, médecins, entre autres) nous permettent de rendre compte des différentes positions prises à la fois par le gouvernement et par ceux qui s'opposèrent à cet amendement de la Constitution, et d'analyser l'un des motifs principaux du gouvernement, qui était de rendre l'Irlande moins attrayante comme destination pour de nombreux étrangers cherchant à y entrer et à s'y installer à long terme.

La troisième étude de cas se penche sur la politique gouvernementale d'expulsion de ceux dont les demandes d'asile avaient été refusées. L'histoire de quelques uns de ces expulsés nous montre la réaction de certains Irlandais à l'expulsion d'hommes et de femmes qui étaient devenus des membres à part entière de leur communauté. Nos entretiens avec des personnes impliquées dans les campagnes en faveur des expulsés et l'étude de la couverture médiatique de ces expulsions permettent de mesurer le décalage entre la politique officielle et la réaction sur le terrain dans différents endroits dans le pays

Dans ces trois études de cas, il s'agit de regarder de près des mesures qui visaient avant tout à stopper le flux de demandeurs d'asile et d'autres étrangers dont la présence dans le pays était considérée comme indésirable. Cette préoccupation était au cœur de la politique d'immigration du gouvernement jusqu'au milieu des années 2000, comme nous l'avons vu avec l'introduction des différentes lois sur l'immigration entre 1999 et 2004. Mais à partir de 2004, avec l'ouverture du marché de l'emploi aux ressortissants des nouveaux pays membres de l'UE, la question des demandeurs d'asile fut éclipsée dans une certaine mesure par les questions soulevées par l'immigration économique. Le choix de la quatrième étude de cas, l'affaire Irish Ferries, reflète ce changement. Elle diffère des trois autres, qui examinent certaines mesures introduites directement par le gouvernement, puisque il s'agit d'événements provoqués par les actions d'une entreprise privée. C'est justement pour cette raison que nous nous y intéressons, puisque le gouvernement, si actif à l'heure de prendre des mesures concernant les demandeurs d'asile, n'intervint que très rarement quand il s'agissait du marché de l'emploi. La réaction des syndicats et du public qui manifesta en décembre 2005, qui souhaitaient voir une meilleure protection pour les travailleurs, Irlandais comme étrangers, allait à l'encontre de la position du gouvernement. Bien que l'affaire Irish Ferries fût déclenchée par les actions de la compagnie maritime, les manifestations qui suivirent élargirent la question pour mettre en évidence les effets néfastes de la politique gouvernementale concernant l'emploi des travailleurs étrangers et ses conséquences éventuelles sur l'acceptation et l'intégration de ces derniers.

## 7.1 Étude de cas 1 : La décentralisation de l'accueil des demandeurs d'asile

### 7.1.0 Introduction

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, face aux difficultés de loger les demandeurs d'asile à Dublin, le gouvernement irlandais annonça fin 1999 qu'ils seraient logés dans des centres d'accueil situés dans plusieurs villes et villages du pays. Étant donné que ces centres se chargeaient aussi d'assurer les repas, cette décision marqua la fin du versement d'aides sociales et d'allocations logement qui avaient permis jusqu'alors aux demandeurs d'asile de se loger par leurs propres moyens. Cette décision fut prise en partie parce que le gouvernement britannique avait annoncé l'introduction d'un système similaire, et le gouvernement irlandais ne voulait pas que l'accueil en Irlande soit plus favorable qu'au Royaume-Uni, craignant que cela n'attire davantage de personnes.

Cette étude de cas va s'intéresser tout particulièrement à l'envoi de demandeurs d'asile dans le village de Clogheen dans le comté de Tipperary (400 habitants) et la ville de Tralee (19 000 habitants) pour étudier la façon dont cette mesure de décentralisation fut appliquée sur le terrain. Le choix de Clogheen s'imposait ici parce que ce village fit l'objet d'une couverture médiatique importante à l'époque au vu de la réaction virulente de ses habitants à l'annonce de l'arrivée des demandeurs d'asile. Le cas de Tralee méritait d'être étudié parce que la ville avait accueilli en 1999 des réfugiés kosovars et il était donc intéressant de comparer leur accueil à celui des demandeurs d'asile.

### 7.1.1 Contexte

#### 7.1.11 Organisation de la décentralisation des demandeurs d'asile

À partir de fin octobre 1999, le ministère de la Justice mit des annonces dans les journaux nationaux et locaux, demandant à la population de faire connaître des logements qui seraient susceptibles d'accueillir des demandeurs d'asile. Durant les premiers mois de l'an 2000, l'État acheta et loua des hôtels, des pensions de famille et d'autres centres de logement dans des villes et des villages dans tout le pays. La Direction des services d'aide à l'asile

(DASS)<sup>1285</sup>, qui faisait partie du ministère de la Justice, négocia l'hébergement en pension complète directement avec les propriétaires locaux d'hôtels et de pensions de famille.

La manière dont la décentralisation des demandeurs d'asile fut organisée laissa à désirer. L'envoi des demandeurs d'asile ne fut annoncé que peu de temps à l'avance dans les endroits choisis. Les services publics furent peu ou pas du tout consultés avant leur arrivée et il en fut de même pour la population locale, ce qui ne fit qu'exacerber les inquiétudes et la méfiance des habitants.

#### 7.1.1.2 Hostilité envers les demandeurs d'asile : l'influence des médias

Dans la plupart des cas, quelques jours seulement avant l'arrivée prévue des demandeurs d'asile, des réunions publiques furent organisées au cours desquelles la population locale put rencontrer des fonctionnaires de la DASS qui venaient de Dublin. Beaucoup de ces réunions firent la une des journaux nationaux à cause de la colère et de l'hostilité qui y étaient manifestées<sup>1286</sup>. L'historien Pierre Milza décrit comment les étrangers peuvent devenir les boucs émissaires d'une société en mutation et sa description correspond à la réaction des Irlandais à l'époque :

L'étranger est [...] perçu comme une menace, un ennemi de l'intérieur, porteur de tous les maux, de toutes les tares sociales, voire des maladies les plus dangereuses, les plus contagieuses et symboliquement les plus honteuses : hier le syphilis, aujourd'hui le sida<sup>1287</sup>.

Les sentiments exprimés témoignaient de l'insularité palpable dans certaines régions d'Irlande à l'époque, ainsi que de l'ignorance des enjeux en question. Beaucoup de personnes, y compris des élus locaux, parlaient ouvertement de leur peur que les demandeurs d'asile n'apportent dans la communauté des maladies comme le SIDA, la tuberculose et l'hépatite. Ils s'inquiétaient d'une augmentation potentielle de la criminalité et de la mendicité, et craignaient pour la sécurité des femmes et des enfants. Ils avaient également peur de voir le prix de l'immobilier s'effondrer à cause de l'arrivée des demandeurs d'asile et redoutaient l'effet néfaste que leur présence pourrait avoir sur le tourisme<sup>1288</sup>.

---

<sup>1285</sup> Directorate of Asylum Support Services (DASS).

<sup>1286</sup> Les centres d'accueil les plus controversés se trouvaient à Clogheen (Co. Tipperary), Myshall et Rosslare (Co. Wexford), Tramore (Co. Waterford), Corofin (Co. Clare) et Kenmare (Co. Kerry).

<sup>1287</sup> Pierre Milza, « Un siècle d'immigration », in *Sciences Humaines*, No.96, juillet 1999, p.15.

<sup>1288</sup> Voir par exemple Maria Pepper, « Rosslare residents angry over hotel refugee centre », *Irish Times*, 7 avril 2000 ; Chris Dooley, « South-East reacts angrily to prospect of a sudden influx of asylum seekers », *Irish Times*, 8 avril 2000 ; Anne Lucey, « Locals criticise lack of notice on asylum issue », *Irish Times*, 21 avril 2000.

Les sentiments xénophobes exprimés durant ces réunions avaient été en partie nourris par certains journaux, dont la couverture de la question des demandeurs d'asile et des réfugiés fut très négative à l'époque<sup>1289</sup>. À partir de 1997, la presse irlandaise publia une série d'articles au ton alarmiste sur de « faux réfugiés » envahissant le pays pour mendier et voler<sup>1290</sup> (voir même pour violer<sup>1291</sup>), frauder le système d'allocations<sup>1292</sup>, donner naissance à leurs enfants dans des hôpitaux irlandais<sup>1293</sup> et allonger les listes des demandes de logements sociaux, tout ceci à grand frais pour le contribuable.

Une étude européenne sur le traitement médiatique du racisme et de la diversité culturelle à l'époque conclut qu'

une caractéristique commune à tous les pays faisant face à une immigration naissante est le langage stéréotypé qui est utilisé, et notamment l'image de l'arrivée de demandeurs d'asile comme métaphore d'un désastre naturel et d'une invasion militaire dans les titres des journaux pour représenter l'immigration comme une menace importante<sup>1294</sup>.

Dans la partie du rapport consacrée à l'Irlande, les auteurs notaient que dans la période où le nombre de demandeurs d'asile commençait à augmenter,

[l]es medias commencèrent à développer un vocabulaire commun pour traiter des questions concernant le racisme et les minorités ethniques. Il était généralement négatif dans le ton et utilisait fréquemment des images renvoyant au volume, comme par exemple les réfugiés inondant l'Irlande, les vagues d'immigrants et des armées de pauvres. Selon les médias les plus populaires, en 1997-1998, l'Irlande était dépassée, envahie et elle se faisait avoir pratiquement tous les jours<sup>1295</sup>.

<sup>1289</sup> Notamment des tabloïds tels que l'*Irish Star* et l'*Irish Sun*, mais aussi les publications du groupe Independent Newspapers : *Irish Independent*, *Sunday Independent* et *Evening Herald*, qui, toutes publications confondues, représentent la grande majorité des ventes de journaux en Irlande. À ce sujet, voir Andy Pollack « An invitation to racism? Irish daily newspaper coverage of the refugee issue » dans Damien Kiberd (éd.), *Media in Ireland: the search for Ethical Journalism*, Open Air, 1999, p. 33-46, et Paul Cullen, *Refugees and Asylum Seekers in Ireland*, Cork University Press, 2000, p. 37-42.

<sup>1290</sup> Par exemple, « Floodgates as new army of poor swamp the country », *Sunday World*, 25 mai 1997 ; « Dublin now main target for gangs trafficking in people » et « Shopkeepers say theft by Romanians is snowballing », *Irish Times*, 26 mai 1997.

<sup>1291</sup> Un article qui fit grand bruit mettait en garde contre des réfugiés violeurs (Somaliens et Roumains) qui ciblaient des prostituées et des mineures, avec comme seule source pour ces accusations un policier anonyme. « Refugee Rapists on the Rampage », (article non signé), *The Irish Star*, 13 juin 1997.

<sup>1292</sup> « Gardaí move on dole fraud day trip 'refugees' », *Irish Independent*, 5 mai 1997 ; « Crackdown on 2000 'sponger' refugees », *Irish Independent*, 7 juin 1997.

<sup>1293</sup> « Refugees flooding maternity hospitals », *Evening Herald*, 25 mai 1997.

<sup>1294</sup> « A common feature for all countries facing new immigration is the stereotypical language used, in particular the metaphors comparing arrivals of asylum seekers to a natural disaster and military invasions in headlines to represent immigration as a major threat. » European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC), *Racism and Cultural Diversity in the mass media: an overview of good practices in the EU member states, 1995-2000*, Vienna, EUMC, 2002, p. 46.

<sup>1295</sup> « The media began to develop a common vocabulary for issues related to racism and ethnic minorities. It was generally negative in tone and usually based on the volume, such as refugees flooding Ireland, waves of

Le journaliste Andy Pollak estima que le traitement de la question des demandeurs d'asile dans certains journaux irlandais « fit un tort considérable aux attitudes bénignes, certes teintées d'ignorance, de la plupart des Irlandais envers les réfugiés, les transformant en des attitudes plus volatiles et potentiellement dangereuses en l'espace de moins de douze mois »<sup>1296</sup>. Le président du syndicat des journalistes en Irlande (NUJ), Seamus Dooley, reprochait aux journalistes irlandais de trop souvent baser leurs articles sur les seules déclarations de représentants de la police ou du ministère de la Justice, témoignant fréquemment de façon anonyme, sans remettre en question les déclarations parfois teintées de préjugés des fonctionnaires, des politiques et des policiers<sup>1297</sup>.

### 7.1.1.3 *Discours politique négatif*

Au lieu d'essayer d'apporter un peu de clarté au débat, certains hommes et femmes politiques qui étaient censés remplir un rôle central dans le développement de la politique dans ce domaine jouèrent la carte populiste et envenimèrent la situation en faisant des déclarations publiques basées sur des informations erronées et des préjugés. Le ministre de la Justice de l'époque, John O'Donoghue, annonçait régulièrement que la plupart des demandes d'asile étaient « bidons »<sup>1298</sup>, avant même que ces demandes ne fussent examinées, alimentant ainsi le sentiment que tous les demandeurs d'asile étaient malhonnêtes et que leur présence en Irlande était suspecte. Il confondait librement les termes « demandeur d'asile », « réfugié » et « immigré clandestin » dans ses déclarations, comme l'illustre une analyse de son langage lors d'un passage à la télévision dans une émission de débat politique. Il commença son intervention par les paroles suivantes :

Si l'on considère qu'une personne fuit la persécution, le statut de réfugié lui sera accordé [...], mais si on la considère comme un immigré clandestin, alors [...] on lui demandera de quitter le territoire<sup>1299</sup>.

---

immigrants and armies of the poor. According to the mainstream media, in 1997-1998, Ireland was being swamped, invaded and conned on an almost daily basis. » Ibid, p. 228.

<sup>1296</sup> « [...] did a considerable amount to change the benign, if ignorant, attitude of most Irish people to refugees into something much more volatile and potentially dangerous in the short space of less than twelve months ». Pollack, op.cit., p. 34.

<sup>1297</sup> Seamus Dooley, président du NUJ, cité dans Ibid., p. 45.

<sup>1298</sup> L'adjectif « bogus » était très souvent employé en parlant des demandeurs d'asile.

<sup>1299</sup> « If a person is deemed to be fleeing from persecution, he or she will receive refugee status [...], but if a person is deemed to be an illegal immigrant, then [...] he or she will be asked to leave ». Le ministre de la Justice, John O'Donoghue, lors de l'émission politique *Questions and Answers*, RTE 1 Television, 22 novembre 1999.

L'utilisation des mots « immigré clandestin », au lieu de « quelqu'un qui ne correspond pas à la définition d'un réfugié selon les critères de la Convention de Genève » ne faisait que renforcer l'idée que tous ceux dont les demandes étaient refusées étaient de mauvaise foi et profitaient du système. Plus tard, dans la même émission, il parla de l'autorisation exceptionnelle de travailler accordée aux demandeurs d'asile quelques mois auparavant :

Le 26 juillet [1999], le gouvernement décida que les personnes qui étaient sur le territoire depuis un an pouvaient faire une demande de permis de travail, même s'il s'agissait d'immigrés clandestins<sup>1300</sup>.

Il voulait sans doute parler de ceux dont le dossier de demande d'asile était encore en instance, puisque les immigrés clandestins n'avaient pas été inclus dans cette mesure gouvernementale. Cette façon de dire que jusqu'à preuve du contraire, tout demandeur d'asile était un immigré clandestin était soit un lapsus révélateur, soit un moyen cynique de convaincre le public de la malhonnêteté de ces personnes. Peut-être cherchait-il à préparer le terrain pour les déclarations qu'il allait faire quelques semaines plus tard selon lesquelles il allait ordonner des expulsions en masse de ceux dont les demandes avaient été refusées. Quoi qu'il en soit, cet amalgame, venant du ministre responsable de l'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile, pouvait avoir des conséquences néfastes sur la façon dont ces personnes étaient perçues par le public. D'ailleurs, le lendemain, lors d'un débat au parlement, le ministre lui-même déclara :

Il règne ce qu'on pourrait appeler un brouillard autour des différents termes qui sont utilisés dans toute discussion au sujet de l'immigration, de l'asile et des questions connexes. Au cœur de cette confusion, il y a l'incapacité de faire la distinction entre un réfugié, un demandeur d'asile et un immigré clandestin. Ce ne sont pas des termes interchangeables<sup>1301</sup>.

Il était essentiel, poursuivit-il, d'éviter une telle confusion qui pouvait brouiller le débat et créer une ambiance empêchant l'intégration de ces personnes :

Tout ministre chargé des questions d'ordre public a, et doit avoir, une préoccupation constante, celle d'assurer que les maux du racisme et la violence associée au racisme dans le monde entier ne puissent pas s'implanter. [...] Il est tout à fait évident que nous ne contribuons pas au processus d'intégration et que nous n'empêchons pas les maux

<sup>1300</sup> « On the 26th of July [1999], the government decided that people who were in the State for a year could apply for work permits, even if they were illegal immigrants. ». Ibid.

<sup>1301</sup> « There is what can only be described as a fog of confusion surrounding the various terms which are used in any discussions about immigration, asylum and related issues. At the heart of this confusion is the failure to distinguish between a refugee, an asylum-seeker and an illegal immigrant. » Discours du ministre de la Justice devant le parlement lors d'une motion de censure proposée à son encontre par le Parti travailliste, le 23 novembre 1999. *Dáil Éireann Debate*, Vol. 511, p. 548.

du racisme si nous confondons les différences légales dont je viens de parler à l'instant<sup>1302</sup>.

Ainsi, il reconnaissait les conséquences que pouvait avoir un discours tel que celui qu'il avait lui-même tenu à la télévision la veille.

Ivor Callely, président de l'Eastern Health Board (organisme responsable de la prise en charge des demandeurs d'asile à Dublin) et député de la majorité FF/PD, se fit également remarquer pour ses prises de position contre les demandeurs d'asile. Il demanda à ce que soient expulsés d'Irlande ceux qu'il décrivit comme étant des « demandeurs d'asile voyous » car ceux-ci pratiquaient « une culture qui ne ressemble pas à la culture irlandaise », les accusant de mendicité et de « saigner des agneaux dans leurs jardins »<sup>1303</sup>. Un élu local très connu du Kerry déclara que la grande majorité des demandeurs d'asile étaient « des parasites, des fripouilles et des truands »<sup>1304</sup>. Tout ceci contribua à entretenir un sentiment général d'antagonisme vis-à-vis des demandeurs d'asile.

La sociologue Liza Schuster décrit comment les États européens à cette époque prenaient les demandeurs d'asile pour des cibles légitimes d'hostilité :

Le terme 'demandeur d'asile' est désormais utilisé ouvertement pour conjurer un profiteur tricheur, menteur et délinquant – quelqu'un qui mérite qu'on lui soit hostile, non pas parce qu'il a commis un délit, mais simplement parce qu'il ou elle est, tout simplement, un demandeur d'asile, une figure qui est devenue une caricature, un stéréotype, tout comme les noirs, les juifs et les gitans ont pu l'être, et le sont encore<sup>1305</sup>.

Ainsi, cette image négative relayée par une partie des médias et par certaines personnalités politiques contribua à alimenter des peurs et à créer une ambiance pour le moins hostile dans les endroits où furent envoyés les demandeurs d'asile.

---

<sup>1302</sup> « It is and must be a basic concern of any Minister whose job it is to deal with the problem of public order to ensure that the evils of racism and the violence which have been associated with racism throughout the world are not allowed to take root. [...] We most certainly do not assist the process of integration or help avoid the evils of racism by blurring the legal distinctions which I have already referred to. » Ibid, p. 553.

<sup>1303</sup> « rogue asylum seekers », « carrying on in a culture that is not akin to Irish culture », « bleeding lambs in the back garden ». Cité dans « High-profile performer for FF in a competitive constituency », (article non signé), *Irish Times*, 20 novembre 1999.

<sup>1304</sup> « freeloaders, blackguards and hoodlums », Michael Healy-Rae, cité dans Frank McNally, « Healy-Rae defends son on 'hoodlum' asylum seekers », *Irish Times*, 18 avril 2000.

<sup>1305</sup> « 'Asylum seeker' is now a term that is used unambiguously, and immediately conjures up cheat, liar, criminal, sponger – someone deserving of hostility by virtue not of any misdemeanour, but simply because he or she is an 'asylum seeker' – a figure that has by now become a caricature, a stereotype, in the way 'Blacks', 'Jews', and 'Gypsies' have been, and still are. » Liza Schuster, « Common Sense or racism? The treatment of asylum seekers in Europe », in *Patterns of Prejudice*, Vol. 37, No. 3, 2003, p. 244.

## 7.1.2 Clogheen

### 7.1.2.1 L'annonce de l'arrivée des demandeurs d'asile

Les 400 habitants de Clogheen (comté de Tipperary) apprirent l'arrivée des demandeurs d'asile dans leur village par le biais du curé de leur paroisse, le père Dave McGuinness. Le jeudi 20 avril 2000, un fonctionnaire de la DASS lui téléphona de Dublin pour lui annoncer l'arrivée le mardi suivant, 25 avril, de 40 demandeurs d'asile qui allaient être logés dans un hôtel désaffecté dans la rue principale du village. Il lui demanda « de mettre le processus en marche »<sup>1306</sup> et de coordonner leur accueil sur place<sup>1307</sup>. La DASS ne prit contact qu'avec ce représentant de l'église, et lui laissa le soin d'avertir les élus locaux, les services sociaux, le médecin et l'école de Clogheen, tous pourtant appelés à traiter avec ces futurs habitants du village. Cette approche peu méthodique et le manque d'information de la part de Dublin devinrent évidents quand la DASS lui suggéra de demander à Michael Ferris, le député de la circonscription, d'intervenir, ne sachant pas qu'il était décédé quelques temps auparavant.

À la messe le samedi soir (veille de Pâques), le curé annonça la nouvelle à ses paroissiens et convoqua une réunion pour le lendemain soir à laquelle assistèrent plusieurs centaines de personnes. Selon un journaliste présent à la réunion, l'ambiance était houleuse. Une femme fut très applaudie lorsqu'elle demanda si ces nouveaux arrivants avaient des casiers judiciaires, s'ils étaient violeurs, pédophiles ou meurtriers. D'autres demandèrent s'ils étaient porteurs de maladies contagieuses<sup>1308</sup>. Un parent menaça de retirer ses enfants de l'école si des enfants de demandeurs d'asile s'y inscrivaient<sup>1309</sup>. Un élu local proposa que Clogheen n'accepte que dix demandeurs d'asile, mais les villageois décidèrent qu'ils s'opposeraient à toute démarche visant à loger des demandeurs d'asile dans le village. Un comité fut créé sous le nom de « Justice for Clogheen » et les habitants votèrent pour la mise en place d'un piquet devant l'hôtel jusqu'à ce que la DASS retire son projet de centre d'accueil.

---

<sup>1306</sup> « to get the ball rolling ».

<sup>1307</sup> Ces informations proviennent d'entretiens effectués lors d'une visite de trois jours à Clogheen du 14-16 février 2001, pendant laquelle je pus rencontrer le père Dave McGuinness, Dick Keating et Marie Murphy, membres du comité local « Justice for Clogheen » devenu plus tard le « Clogheen Asylum-Seekers Support Group » (pour passer d'un comité de protestation à celui de l'accueil des demandeurs d'asile), PJ English, opposant de la première heure qui refusa de faire partie du nouveau comité d'accueil une fois les demandeurs d'asile sur place, et d'autres habitants du village.

<sup>1308</sup> Institute of Race Relations, « The Dispersal of Xenophobia », numéro spécial de l'*European Race Bulletin*, No. 33/34, 2000, p. 8.

<sup>1309</sup> « Tipperary locals oppose locating asylum-seekers in their village » (article non signé), *Irish Times*, 25 avril 2000.



### 7.1.2.2 *Protestations et négociations*

Le père McGuinness reprit contact avec la DASS le lendemain matin afin de solliciter une réunion d'information pour les villageois. Les fonctionnaires de la DASS, obligés devant une telle réaction de reporter l'arrivée des demandeurs d'asile prévue pour le lendemain, acceptèrent de venir de Dublin le mardi soir, 25 avril, mais souhaitèrent tenir la réunion dans la ville de Cahir, à une quinzaine de kilomètres de Clogheen, sous prétexte que le village était difficile à trouver et que les routes étaient trop mauvaises dans la région. Le curé dut leur expliquer que pour des raisons diplomatiques, ils devaient impérativement venir jusqu'au village et rencontrer la population chez elle.

Quelques heures avant la réunion, il y eut un incendie criminel dans l'hôtel où les demandeurs d'asile allaient résider, et quelques chambres furent endommagées, rendant ainsi l'hôtel temporairement inhabitable. Le comité condamna l'incendie, sachant en plus qu'il donnerait une très mauvaise image du village, mais continua à manifester devant l'hôtel. La presse et la télévision nationale ne tardèrent pas à descendre sur Clogheen et ce fait divers fit la une de tous les journaux. Suite à cette couverture médiatique de grande envergure, d'autres villes et villages déjà mobilisés organisèrent des piquets devant des centres d'accueil.

Lors de la réunion avec les fonctionnaires de la DASS, suivie par plusieurs équipes de télévision et de nombreux journalistes de la presse écrite, la population de Clogheen demanda à connaître le nombre exact de réfugiés, s'il s'agissait de familles ou d'adultes seuls, leurs pays d'origine, leurs cultures et leurs religions. Certaines de leurs questions portaient aussi sur les dispositifs prévus pour accueillir les demandeurs d'asile. Ils demandèrent par exemple si les écoles locales allaient avoir davantage de soutien de la part du ministère de l'Éducation, si des cours de langue étaient prévus pour les adultes et si les services sociaux et de santé étaient en mesure de les prendre en charge. Les fonctionnaires ne purent donner aucun renseignement, ce qui ne fit que confirmer les suspicions des habitants que rien n'avait été planifié. L'ambiance se dégrada et de nouveau des propos racistes furent proférés : on raconta comment une femme s'était fait violée par un réfugié dans une ville voisine, comment des réfugiés dans un autre village avaient refusé des examens médicaux et avaient propagé la tuberculose, et comment de nombreux meurtriers se cachaient parmi les demandeurs d'asile<sup>1310</sup>.

---

<sup>1310</sup> Pour un compte-rendu détaillé de cette réunion, voir Nell McCafferty, « Ireland of the Welcomes », *Sunday Tribune*, 30 avril 2000.

Néanmoins, après le départ assez précipité des fonctionnaires<sup>1311</sup>, et sous la pression du père Mc Guinness, qui refusa de céder à ce qu'il considérait comme des sentiments xénophobes, le village atteignit par voie de vote un compromis et proposa d'accepter un plus petit nombre de demandeurs d'asile – 10 ou 15 au lieu des 40 prévus. Quelques jours plus tard, Dick Keating, président du comité, partit à Dublin présenter cette proposition à la DASS. La directrice de la DASS, Berenice O'Neill, refusa de négocier une réduction du nombre de demandeurs d'asile, sachant que la situation à Clogheen était observée par d'autres groupes similaires ailleurs et qu'un tel compromis risquerait de créer un précédent. Le contrat avait déjà été signé avec le propriétaire de l'hôtel, selon elle, et la DASS ne pouvait pas revenir dessus. Mais elle indiqua que le comité pouvait s'adresser au propriétaire pour lui demander s'il acceptait de son côté de changer le nombre de personnes à loger dans son hôtel.

Le propriétaire de l'hôtel, Rory O'Brien<sup>1312</sup>, refusa initialement de réduire le nombre de personnes. Son hôtel était fermé depuis un certain temps et selon plusieurs personnes dans le village, il n'était pas aux normes : le chauffage ne marchait pas, l'eau chaude ne marchait que de façon intermittente. Il ne pouvait pas en l'état recevoir des touristes, donc l'offre de la DASS était pour O'Brien une garantie inespérée d'un revenu régulier pendant plusieurs années. Il proposa un don de 3 000 livres au village pour son école et l'hôpital local si les habitants revenaient sur leur décision de réduire le nombre de personnes, offre qui fut refusée. Il proposa également le poste de gérant du centre d'accueil à l'un des membres du comité qui s'opposait avec le plus de véhémence au projet, mais celui-ci déclara à une réunion du village qu'il ne voulait pas « vendre son âme »<sup>1313</sup>. Des artisans qui avaient accepté de faire des travaux dans l'hôtel et des commerçants prêts à en être les fournisseurs furent menacés de boycott par certains villageois<sup>1314</sup>. Un piquet fut placé devant un autre hôtel appartenant à O'Brien dans la ville voisine de Clonmel.

Après trois semaines de piquet devant l'hôtel (ainsi qu'un deuxième incendie) et plusieurs réunions avec des membres du comité de Clogheen, la DASS et le propriétaire annoncèrent que seulement quinze demandeurs d'asile seraient envoyés à Clogheen. D'après plusieurs membres du comité local, la DASS leur assura que les quinze personnes en question seraient « triées sur le volet ». Les autres revendications du comité, à savoir un enseignant

---

<sup>1311</sup> Ibid. Nell McCafferty décrit comment ils partirent avant le rituel du thé et des sandwiches, afin d'éviter d'être pris à parti par le public remonté.

<sup>1312</sup> M. O'Brien ne donna pas suite à ma demande d'un entretien pour les besoins de cette étude.

<sup>1313</sup> « I would not sell my soul ». Paddy Kenneally, cité dans Nell McCafferty, « Clogheen extends hand of friendship », *Sunday Tribune*, 21 mai 2000.

<sup>1314</sup> Un membre du comité qui fit partie du groupe menaçant le boycott fut démis de ses fonctions, le comité étant contre une telle action.

supplémentaire pour l'école, un traducteur, un policier à plein temps dans le village, et un moyen de transport gratuit pour permettre aux demandeurs d'asile de faire le trajet jusqu'à Clonmel où se trouvaient les services médicaux les plus proches, furent déboutées<sup>1315</sup>.

### 7.1.2.3 L'arrivée des demandeurs d'asile

Lorsque les demandeurs d'asile arrivèrent en mai 2000, le comité local « Justice pour Clogheen » qui s'était opposé à leur arrivée, avait décidé de changer de nom pour s'appeler « Groupe de soutien aux demandeurs d'asile de Clogheen »<sup>1316</sup>, afin de passer d'un comité de protestation à un groupe d'accueil. Les quinze demandeurs d'asile, dont huit enfants, arrivèrent un jour en bus, sans aucun préavis, malgré les promesses de la DASS de prévenir les villageois. Un fonctionnaire de la DASS admit que ce manque de communication était délibéré, le justifiant dans un entretien avec une journaliste de la manière suivante : « vous voyez bien à qui on avait affaire. Clogheen ne voulait accueillir personne »<sup>1317</sup>. Le comité organisa une réception pour leur souhaiter la bienvenue et coordonna la distribution de nombreux dons de vêtements, de jouets et d'argent envoyés à l'hôtel par les habitants de la région. Durant notre visite au village l'année suivante, plusieurs personnes évoquèrent un sentiment de honte pour ce qui s'était produit auparavant et un désir d'oublier le passé et d'assurer un accueil chaleureux aux demandeurs d'asile tout juste installés dans le village.

Pendant les premiers mois, plusieurs familles les invitèrent chez eux ou organisèrent des pique-niques à la campagne autour du village, des cours d'anglais furent organisés par des bénévoles et les quelques enfants en âge d'aller à l'école se firent des amis dans leur classe. Cependant, dans un village où il n'y a qu'une petite épicerie et quatre pubs, sans parc, sans centre sportif ou de loisirs, il n'y eut que très peu d'occasions d'échange réel entre les deux communautés une fois la nouveauté des premiers échanges émoussée. Les demandeurs d'asile n'avaient pas le droit de travailler, facteur clef de l'intégration, et leur allocation de 15 livres par semaine ne leur permettait pas de sortir pour rencontrer les villageois. Cette situation donna lieu à des taux élevés de dépression et d'ennui dans les différents centres du pays, en particulier dans les endroits reculés comme Clogheen, fait avéré par une étude du ministère de

<sup>1315</sup> Nell McCafferty, « Clogheen extends hand of friendship », *Sunday Tribune*, 21 mai 2011.

<sup>1316</sup> Clogheen Asylum Seekers Support Group.

<sup>1317</sup> « But look who we were dealing with. Clogheen didn't want anybody. » Declan Brennan de la DASS, cité dans Nell McCafferty, « Clogheen local: 'We didn't know the refugees would be such lovely people' », *Sunday Tribune*, 13 août 2000.

la Santé<sup>1318</sup>. La plupart des gens qui arrivèrent à Clogheen en mai 2000 réussirent à se faire transférer à Cork ou à Limerick, ou décidèrent simplement de retourner à Dublin, même si cela voulait dire qu'ils n'avaient plus droit au logement et à l'allocation supplémentaire des services sociaux. Ainsi, personne ne resta très longtemps à Clogheen. Lors de notre visite en février 2001, les résidents vivant dans la rue principale, où se trouvait l'hôtel, ne savaient même plus qui résidait encore à l'hôtel. Plusieurs personnes nous affirmèrent que tout se passait bien. « Nous ne les voyons jamais, ils ne se font pas remarquer. Ils ne posent pas de problème. » Ce genre de commentaire pourrait laisser entendre que la présence de demandeurs d'asile était acceptable tant que celle-ci n'était pas visible, mais il ne semblait pas y avoir de véritable échange à long terme avec la population locale.

### 7.1.3 Tralee

#### 7.1.3.1 *Expérience passée : les Programme Refugees kosovars*

À la différence de Clogheen, Tralee, avec sa population de 19 000 habitants avait une tradition plus cosmopolite, étant l'un des principaux sites touristiques de l'Irlande. De plus, la ville avait déjà fait l'expérience des réfugiés. Sur les 1 000 *Programme Refugees* kosovars qui arrivèrent en Irlande en mai et juin 1999, 87 furent envoyés à Tralee. L'Agence pour les réfugiés avait préparé l'arrivée des Kosovars en travaillant en amont en étroite collaboration avec les services sociaux de Tralee : plusieurs réunions furent organisées pour expliquer à la population locale qui étaient ces personnes et pourquoi elles devaient venir en Irlande, et, une fois arrivées, des manifestations sociales et culturelles furent organisées pour que tout le monde pût se rencontrer. Le travail effectué à l'époque, et probablement la couverture médiatique de la guerre au Kosovo, fit que l'ambiance générale fut très positive vis-à-vis des Kosovars pendant leur séjour à Tralee<sup>1319</sup>.

Grâce en partie à cette expérience passée, la population de Tralee ne réagit pas de manière aussi extrême que dans d'autres endroits quand il fut annoncé que des demandeurs d'asile allaient y être envoyés. Leur principale critique fut dirigée à l'encontre de la DASS et de son manque de consultation, à la différence de l'Agence pour les réfugiés, mais les peurs exprimées ailleurs sur la maladie ou la criminalité ne furent pas aussi courantes, même si un

<sup>1318</sup> « Caring for people from other cultures », séminaire de recherche de P.J. Boyle du Centre de Santé des Réfugiés, Dublin, à Dublin City University, 12 novembre 2000.

<sup>1319</sup> 62 des 87 Kosovars hébergés dans le centre d'accueil de Tralee sont restés en Irlande. Rappelons que sur les 1 032 *Programme Refugees* kosovars qui arrivèrent en Irlande en 1999, 140 choisirent de rester alors que 892 retournèrent au Kosovo grâce au plan de rapatriement volontaire. Source : The Refugee Agency, mars 2001.

membre du conseil municipal estima que les Nigériens, étant noirs, auraient plus de mal à s'intégrer que les Kosovars<sup>1320</sup>.

#### 7.1.3.2 *Installation des demandeurs d'asile*

Les demandeurs d'asile furent bien accueillis et une réception fut organisée à l'hôtel de ville. Leur installation se passa sans heurt. Comme Tralee est une ville relativement grande, beaucoup de demandeurs d'asile purent y travailler de manière illégale, et par conséquent le sentiment d'ennui et le manque d'argent affectèrent moins de personnes. Les travailleurs sociaux avaient conscience de la situation, mais préféraient fermer les yeux, certains d'entre eux disant même ouvertement que c'était une bonne chose qu'ils travaillent<sup>1321</sup>. Des cours d'anglais dispensés par des bénévoles furent organisés par le Kerry Education Service, une association de bénévoles, et des activités sociales furent régulièrement organisées par des groupes créés à l'occasion de l'arrivée des Kosovars. Deux écoles locales organisèrent des soirées durant lesquelles les demandeurs d'asile vinrent parler aux parents de leurs expériences, ce qui facilita d'autres échanges entre les deux groupes. Un groupe de soutien fut également créé pour faire pression sur le ministre de la Justice afin d'éviter l'expulsion de plusieurs demandeurs d'asile demeurant à Tralee<sup>1322</sup>.

#### 7.1.3.3 *Difficultés rencontrées*

L'accueil des demandeurs d'asile à Tralee ne fut pas, cependant, sans poser de problèmes. Le plus grand hôtel hébergeant des demandeurs d'asile, comportant 100 places, fut acheté par le gouvernement et géré par un groupe de restauration, comme c'est le cas dans plusieurs endroits du pays. Ainsi la directrice de l'établissement avait une formation hôtelière mais devait subvenir aux besoins particuliers des demandeurs d'asile, mission pour laquelle, selon elle, elle n'avait reçu aucune formation. Les travailleurs sociaux avaient des permanences en ville du lundi au vendredi de 9h à 17h pour régler d'éventuels problèmes (des urgences de santé ou des problèmes d'ordre social, etc.). Cependant, en l'absence de groupes de soutien spécialisés qui jouaient un rôle primordial à Dublin, la directrice se trouvait confrontée à des problèmes, en particulier d'ordre psychologique, qu'elle n'avait pas la compétence de gérer. On avait très peu pensé au soutien dont auraient besoin les demandeurs

<sup>1320</sup> Michael Clifford, « Councillor fears refugees could start Aids outbreak », *Sunday Tribune*, 7 mai 2000.

<sup>1321</sup> Entretien avec un travailleur social (Community Welfare Officer) à Tralee, le 13 janvier 2001.

<sup>1322</sup> « Numbers seeking asylum here has fallen by more than a fifth », *Irish Examiner* 28 mars 2001.

d'asile, le ministère de la Justice s'étant principalement soucié de les loger en dehors de Dublin.

Il n'y avait à l'hôtel ni jardin, ni espace de jeux pour les enfants. Les chambres, contenant en moyenne trois ou quatre lits, étaient trop petites pour y installer des tables et des chaises et il n'y avait donc aucun lieu permettant aux enfants scolarisés de faire leurs devoirs dans le calme. Le restaurant étant fermé en dehors des heures de repas, le petit bar désaffecté de l'hôtel avec sa table de billard et sa télévision était le seul endroit où les 100 résidents pouvaient passer leurs journées.

La cohabitation entre les habitants de Tralee et les demandeurs d'asile se passa bien dans l'ensemble, mais quand la DASS annonça en 2001 que 500 demandeurs d'asile supplémentaires allaient être logés dans la caserne militaire de la ville, les habitants protestèrent en disant qu'ils avaient « déjà donné ».

#### **7.1.4 Analyse de la mise en application de la politique gouvernementale**

##### *7.1.4.1 Manque de concertation*

La coopération de la population locale était essentielle pour assurer le succès de la politique de décentralisation des demandeurs d'asile, mais la gestion par les autorités, et notamment par la DASS, de cette décentralisation était hautement critiquable. Comme le fit remarquer une députée : « il n'y a pas mieux pour cultiver l'incertitude et l'insécurité et pour alimenter les préoccupations et les peurs, que de ne pas donner toutes les informations et de refuser toute concertation ou négociation »<sup>1323</sup>. Le ministre de la Justice, en réponse à ces critiques, assura devant le parlement que « la politique de ce directoire est de contacter les prestataires de service concernés, tels que les services de santé, avant de loger les demandeurs d'asile dans un lieu donné »<sup>1324</sup>. Or ceci ne fut le cas ni à Clogheen, ni à Tralee, ni dans beaucoup d'autres endroits<sup>1325</sup>. Si l'accueil à Tralee était mieux organisé, c'était en grande partie grâce aux groupes qui avaient travaillé auparavant avec l'Agence pour les réfugiés et

<sup>1323</sup> « There is no better way to cultivate uncertainty and insecurity, to generate concern and fear, than to withhold information and refuse any opportunity for consultation or negotiation. » Teresa Ahearn, député du Tipperary et membre de l'Opposition, au parlement le 10 mai 2000. *Dail Éireann Debate*, Vol. 516, No. 6, p. 1371.

<sup>1324</sup> « It is the policy of the directorate to make contact with the relevant service providers, such as health boards, prior to accommodating asylum seekers in a given locality ». Le ministre de la Justice, John O'Donoghue, dans une réponse écrite à une question parlementaire, le 10 mai 2000. *Ibid*, p. 1603.

<sup>1325</sup> Pour Cork, voir Barry Roche, « Council 'not told' of asylum seekers arrival », *Irish Times*, 6 janvier 2000 ; pour Athlone, voir Sean McConnell, « Locals call for more liaison over asylum seekers », *Irish Times*, 4 mai 2000 ; pour Portlaoise, voir « Anger at plan for housing asylum seekers », *Irish Times*, 23 novembre 2000.

qui comprenaient l'importance de la communication avec la population locale pour éviter tout sentiment de rejet. Les réunions d'information, les activités sociales où les demandeurs d'asile eux-mêmes participaient activement, plutôt que des activités qui prenaient la forme de bonnes actions de la part des résidents, contribuèrent à un échange un peu plus équilibré entre les habitants de Tralee et les demandeurs d'asile.

Le directeur du Conseil irlandais pour les réfugiés, Peter O'Mahony, tout en étant en faveur de la décentralisation des demandeurs d'asile, critiqua le manque de concertation généralisé : « [i]l est clair qu'il y a eu trop peu de consultation et qu'elle s'est faite trop tard, et peut-être que ceci est dû au fait qu'il n'y a pas de culture de consultation au ministère de la Justice »<sup>1326</sup>. La DASS se défendit en expliquant qu'il s'agissait de gérer une situation de crise, et qu'il n'avait pas le temps à accorder à des consultations. Cependant, quelques années plus tard, en 2005, alors que la crise était passée, l'Agence pour l'accueil et l'intégration (RIA), la structure qui avait remplacé la DASS, ne prenait toujours pas le temps d'avertir les gens sur place avant d'envoyer des demandeurs d'asile, comme en témoigne la déclaration d'un membre du comité de soutien des réfugiés de Galway, décrivant la manière dont la RIA annonça l'arrivée des demandeurs d'asile :

[le représentant de la RIA] nous a dit : « à l'heure où je vous parle, ils sont dans le bus ». Donc il m'a appelé le jour même où ces personnes arrivaient, pour me demander si on pouvait leur apporter du soutien, c'était la première fois que j'en entendais parler<sup>1327</sup>.

La réponse d'un fonctionnaire de la RIA à cette critique en dit long sur la culture au ministère :

Si on demande en premier lieu aux habitants des villages, on entend toutes sortes d'oppositions et les politiciens s'en mêlent, et tout le monde veut qu'on fasse quelque chose, mais pas chez eux, voyez-vous, c'est ce genre de logique, donc on se retrouve dans une situation où il faut faire les choses, et faire en sorte que tout soit en place avant que quiconque n'ait été informé de quoi que ce soit<sup>1328</sup>.

<sup>1326</sup> « It is clear that the consultation was too little, too late, and maybe that arises from the fact that there hasn't been a general culture of consultation in the Department of Justice. » Peter O'Mahony, cité dans Nuala Haughey, « Concern mounts over dispersal policy », *Irish Times*, 27 avril 2000.

<sup>1327</sup> « [the man from RIA] said 'they're on the bus, as I speak'. So he rang me the day that the people were arriving, to see would we be able to offer some support, and that was the first I heard of it. » Cité dans Hans-Olaf Pieper et al, *The Impact of Direct Provision Accommodation for Asylum Seekers on Organisation and Delivery of Local Health and Social Care Services*, Galway, Department of General Practice NUIG, 2009, p. 17.

<sup>1328</sup> « If you go to the community initially, there's all sorts of opposition being vocalised and voiced about it, and the politicians get involved in it, and everybody wants something done, but not in their back yard, you know, it's that kind of scenario, so that leads us to the position where we have to just go and get stuff, and, you know, get it up and running pretty much before anybody kind of knows anything about it » Ibid, p. 22.

Comme le dit le Conseil irlandais pour les réfugiés, « les gens du coin étaient très mal informés, et si on rajoute à cela une petite dose de préjugés chez certains, on obtient un cocktail mortel »<sup>1329</sup>. Ce ‘cocktail’ était bien présent dans beaucoup de réunions de villages dans les premiers mois de 2000.

#### 7.1.4.2 *Choix des destinations*

Le gouvernement cherchait en toute urgence à héberger les demandeurs d’asile en dehors de Dublin, et face à la pénurie d’offres, il accepta de louer certains logements sans même les inspecter, comme ce fut le cas à Clogheen<sup>1330</sup>. Il fut demandé aux propriétaires de déclarer sur l’honneur que leur bâtiment respectait les normes de sécurité. En décidant la décentralisation, les autorités prirent en compte avant tout la capacité d’accueil d’un logement, sans se demander s’il était adapté. Ainsi l’hôtel de Clogheen, un petit hôtel de dix chambres, devait recevoir quarante personnes dans un village de 400 habitants sans infrastructures ni équipements adéquats<sup>1331</sup> et sans accès aux services nécessaires. Le ministre reconnut qu’à l’époque, presque tous les logements proposés au ministère de la Justice étaient acceptés pour éviter, selon lui, que les demandeurs d’asile ne se retrouvent à dormir dans la rue ou dans des parcs. Mais il exprima le souhait dans le long terme, « d’assurer une distribution juste et équilibrée des demandeurs d’asile dans tout le pays et de faire tout particulièrement attention, entre autres facteurs, à la taille de la communauté locale avant de décider du nombre de demandeurs d’asile à y loger »<sup>1332</sup>. Quelques années après ces événements, quand le nombre de demandeurs d’asile à héberger avait diminué, la RIA ferma beaucoup de ces petits centres d’accueil et concentra ces personnes dans des villes plutôt que dans de petits villages.

<sup>1329</sup> « there is a huge gap in information for communities and this, combined with even a little prejudice from a small number, is a lethal cocktail ». Cité dans Nuala Haughey, op.cit.

<sup>1330</sup> Source : la députée Teresa Ahearn lors du débat parlementaire du 10 mai 2000. *Dail Éireann Debate*, Vol. 516, No. 6, p. 1371.

<sup>1331</sup> À la fin de l’an 1999, le village de Clogheen fit partie de quatre ville/villages du Tipperary pré-sélectionnés pour recevoir des aides au développement venant du conseil général du comté. Il fut recalé à la fin du processus, et la raison donnée était que le village manquait d’infrastructures (assainissement d’eau, etc.). Quelques mois plus tard, en souhaitant augmenter de 10% la population du village, la DASS faisait fi de ce manque d’infrastructures.

<sup>1332</sup> « to achieve a fair and balanced distribution of asylum seekers throughout the country and to have particular regard, among other factors, to the size of the local communities when deciding the number of asylum seekers to be placed in them ». Le ministre de la Justice, John O’Donoghue, lors du débat parlementaire du 10 mai 2000. *Dail Éireann Debate*, Vol. 516, No. 6, p. 1372.



#### 7.1.4.3 *Clivage entre Dublin et l'Irlande rurale*

La controverse autour de la décentralisation des demandeurs d'asile révéla d'une certaine manière la scission entre Dublin et le reste du pays. La colère des populations locales concernait surtout la manière dont les demandeurs d'asile furent dispersés. Elles n'apprécièrent pas la manière dont les autorités de Dublin les traitèrent, ni comment les médias nationaux présentaient leur opposition aux centres d'accueil. Comme l'expliqua l'éditorial du journal *The Nationalist* de Tipperary au plus fort de la crise de Clogheen :

[Les résidents de Clogheen] ont été injustement traités de racistes. Ils font partie d'une Irlande rurale qui a le sentiment d'avoir été traitée de haut et négligée par les gouvernements successifs et qui a l'impression que le Tigre Celtique est un animal mythique qui vit et prospère à Dublin mais n'a certainement pas atteint des contrées telles que le sud du Tipperary. Qu'a fait le gouvernement pour cette Irlande si ce n'est de fermer ses bureaux de poste, ses banques, ses postes de police et ses écoles ?<sup>1333</sup>

Ces communautés n'apprécièrent pas d'être dépeintes de la sorte, surtout étant donné que les résidents des quartiers aisés de Dublin s'opposaient également à l'arrivée des demandeurs d'asile dans leurs quartiers, mais d'une manière plus sophistiquée : en contestant devant les tribunaux l'ouverture de centres d'accueil dans leur voisinage sous prétexte qu'ils contrevenaient aux lois d'urbanisme<sup>1334</sup>.

#### 7.1.5 Conclusion

La décentralisation de l'accueil des demandeurs d'asile était une réponse d'urgence à une situation de crise, mais cette crise était en grande partie due au manque d'organisation des structures chargées de gérer la prise en charge des demandeurs d'asile à leur arrivée à Dublin, et du retard dans le traitement des dossiers de demande d'asile. Le gouvernement insistait sur le fait que tout était la faute de ces nombreux arrivants qui demandaient la protection de l'État sous de faux prétextes, afin de rester en Irlande et de profiter de son système social généreux.

La réaction hostile provoquée par l'arrivée de demandeurs d'asile dans les villages et villes d'Irlande en 2000 était en partie la conséquence de la politique et du discours du gouvernement. Son attitude eut une influence non négligeable sur l'opinion publique et renforça l'opposition à l'arrivée des demandeurs d'asile dans tout le pays. Même si le Premier ministre et d'autres ministres firent quelques discours officiels, quand cela fut nécessaire, sur

<sup>1333</sup> Éditorial du journal local *The Nationalist*, 6 mai 2000.

<sup>1334</sup> « D4 residents go to court over 'unwanted elements' », *Sunday Tribune*, 16 avril 2000 ; Mary Carolan, « Ballsbridge reception centre challenged », *Irish Times* 13 février 2001.

les dangers du racisme et le besoin d'accueillir des étrangers dans le pays, le gouvernement ne fit pratiquement rien de concret pour appuyer ces déclarations.

Le discours gouvernemental présentait les demandeurs d'asile comme un fardeau que tout le pays devait partager, chaque ville et village devant en accepter un certain nombre. La manière dont les agences gouvernementales préparaient dans le plus grand secret l'envoi de ces personnes, sans même informer les services sociaux sur place, sous-tendait qu'elles étaient indésirables. De plus, une fois les demandeurs d'asile envoyés en dehors de Dublin, les autorités se déchargèrent de leurs responsabilités, laissant les services sociaux et médicaux, les écoles et les populations locales sans véritable soutien pour les aider à prendre en charge ces nouveaux habitants et à les intégrer localement.

## 7.2 Étude de cas 2 : Le référendum de 2004 sur l'accès à la nationalité irlandaise

### 7.2.0 Introduction

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, le droit du sol était garanti par la loi jusqu'en 1998, puis par la Constitution après la signature de l'Accord du Vendredi Saint. En mars 2004, le gouvernement annonça une proposition visant à amender la Constitution afin de restreindre l'accès à la nationalité irlandaise pour les enfants nés de parents étrangers récemment arrivés en Irlande. Dans le cas d'une victoire du Oui au référendum, le gouvernement proposait d'introduire une législation selon laquelle tout parent étranger d'un enfant né en Irlande devait avoir résidé dans le pays pendant au moins trois des quatre années précédant la naissance, afin que l'enfant puisse avoir droit à la citoyenneté irlandaise.

Le 11 juin 2004, après plusieurs semaines de débats enflammés, les électeurs irlandais se rendirent aux urnes et le référendum fut approuvé par près de 80 % de l'électorat. Cette étude de cas s'attachera à décrire le débat sur le référendum et à étudier les arguments avancés à la fois par ses partisans et ses opposants. Le résultat du vote sera ensuite analysé dans le cadre de la politique d'immigration globale du gouvernement.

### 7.2.1 Le débat autour du référendum proposé

#### 7.2.1.1 *La date du référendum*

Le fait que le gouvernement annonça le référendum très près de la date à laquelle il allait se tenir fut critiqué par beaucoup de personnes qui estimaient que c'était précipité et que l'on devait donner le temps nécessaire à un débat sur une question si importante<sup>1335</sup>. Les partis de l'Opposition (le Fine Gael, le Parti travailliste, les Verts et le Sinn Féin) critiquèrent le manque de consultation de la part du gouvernement, en particulier avec le comité parlementaire sur la Constitution<sup>1336</sup>, vu l'importance de la question. Ils émirent des doutes

<sup>1335</sup> Par exemple, la déclaration d'ICTU, la Confédération irlandaise des syndicats « Congress calls for deferral of citizenship referendum », 19 mai 2004. Disponible sur : [www.ictu.ie/htm/news/releases/pdf/p190505.pdf](http://www.ictu.ie/htm/news/releases/pdf/p190505.pdf) (consulté le 15 mars 2008). « Congress feels very strongly that immigration, which raises emotional responses in the electorate, demands a measured and calm debate »

<sup>1336</sup> Ce comité, The All-Party Oireachtas Committee on the Constitution, est composé de 14 membres en tout, venant de tous les partis politiques représentés au parlement (Dáil et Sénat), ainsi qu'un représentant des élus indépendants. Il a pour mission d'étudier la Constitution et de proposer des amendements le cas échéant. Voir son site [www.constitution.ie](http://www.constitution.ie) (consulté le 3 septembre 2011).

sur les raisons pour lesquelles le gouvernement prévoyait la tenue du référendum le même jour que les élections régionales et européennes. Selon ces partis, le gouvernement cherchait ainsi à reléguer au second plan les questions relatives à la sécurité, la santé et la corruption pendant la campagne électorale. Certains médias se demandèrent s'il était judicieux d'organiser le référendum le même jour que d'autres élections, puisque le climat que ceci allait susciter ne permettrait pas la tenue d'un débat calme et raisonnable. Comme le fit remarquer un article de l'*Irish Times* :

Dans le contexte de n'importe quelle élection, la stratégie, les tactiques et même les discours publics sont conçus de façon à prendre l'avantage électoral. [...] Dans cette atmosphère chargée, l'idée d'un discours parallèle sur un sujet aussi sensible que la citoyenneté et les questions inévitables que cela soulève sur la race, la culture et l'identité est impensable. [...] Le contexte fait tout et un tel référendum devrait se tenir en dehors d'une élection durant laquelle les antagonismes mutuels relevant des querelles partisans et les débats stériles dominent l'ordre du jour<sup>1337</sup>.

Cependant, le gouvernement répondit que, ayant examiné les différentes possibilités, il avait décidé de tenir le référendum le même jour que les élections de juin car il était urgent de pallier un vide juridique qui permettait des abus. Bien que la date du référendum fût l'objet de bien des critiques, un véritable débat eut néanmoins lieu sur les raisons qui poussaient le gouvernement à amender de manière si fondamentale la loi sur la nationalité en Irlande.

#### 7.2.1.2 *Le droit du sol en tant que « facteur d'attraction »*

Le premier argument avancé par le ministre de la Justice Michael McDowell fut que le nombre élevé d'étrangères accouchant dans les maternités des hôpitaux irlandais était dû aux lois généreuses sur l'accès à la nationalité en Irlande. D'après les chiffres fournis par les trois maternités de Dublin, 20 à 25 % des naissances en 2003 étaient des enfants d'étrangères<sup>1338</sup>, et ces hôpitaux étaient de plus en plus sous pression pour faire face au phénomène. Malgré la décision de la Cour Suprême dans l'affaire L&O<sup>1339</sup>, la proportion de demandeurs d'asile arrivant en Irlande déjà enceintes ne changea pas. Il fut avancé que le droit du sol était un

<sup>1337</sup> « In the context of any election, strategy, tactics and even public discourse are orchestrated for electoral advantage. [...] In that heightened atmosphere, the idea of a parallel discourse on something as sensitive as citizenship, and the inevitably related issues of race, culture and identity, is impracticable. [...] Context is everything, and such a referendum should be decoupled from an election in which mutual antagonisms of a partisan kind and unproductive debate are the order of the day. » Donncha O'Connell & Ciara Smyth, « The case for urgent constitutional reform has simply not been made », *Irish Times*, 1<sup>er</sup> avril 2004.

<sup>1338</sup> Micheál Martin, ministre de la Santé, lors du débat parlementaire du 21 avril 2004, *Dáil Éireann Debate*, Vol. 583, No. 6, p. 1295.

<sup>1339</sup> L'affaire L&O est décrit dans le chapitre 4. Elle marqua la fin du droit automatique de résider en Irlande pour les parents d'enfants irlandais de naissance.

« facteur d'attraction »<sup>1340</sup> pour les personnes souhaitant obtenir la nationalité irlandaise pour leurs enfants dans le but de se voir accorder le droit de rester en Irlande.

Bien que reconnaissant que le nombre de naissances provenant d'étrangers avait augmenté de manière importante depuis la fin des années 1990, les opposants firent remarquer que ces naissances étaient prévisibles vu l'augmentation récente du nombre d'étrangers en Irlande. La grande majorité de ces personnes étaient dans le pays de manière légale et étaient citoyens européens ou étaient en possession d'un permis de travail ou d'un visa d'étudiant. Certains enfants nés de mères étrangères avaient peut-être des pères irlandais mais les statistiques des hôpitaux ne comportaient pas ce type d'information. En conséquence, si la préoccupation du gouvernement était d'alléger la pression sur les hôpitaux, un référendum ne changerait en rien la situation, puisqu'elle était due, selon certains, à des suppressions de postes et à la diminution du nombre de lits récentes et non aux naissances occasionnées par des mères étrangères. Même si le problème n'était pas seulement dû à des problèmes de ressources, le docteur Sean Daly, directeur de la maternité Coombe admit dans un entretien avec l'*Irish Times* que « si les femmes qui viennent à l'hôpital pour accoucher dans le but d'obtenir la nationalité irlandaise pour leurs enfants n'étaient pas prises en compte, la situation tendue dans laquelle se trouve l'hôpital ne changerait pas de façon significative »<sup>1341</sup>.

Le gouvernement fut accusé par plusieurs ONG d'être de mauvaise foi dans la manière dont il présenta les faits pour appuyer sa position. Quand il fit référence au nombre de femmes qui arrivaient enceintes dans le pays, le ministre de la Justice expliqua que celui-ci demeurait constant à 58 %, malgré la décision de la Cour Suprême dans l'affaire L&O<sup>1342</sup>. Ce point fut également souligné par deux autres ministres, Micheál Martin<sup>1343</sup> et Dermot Ahern<sup>1344</sup>. Cependant, la coalition Children's Rights Alliance<sup>1345</sup> fit remarquer que bien que le pourcentage n'eût pas baissé, il y avait eu une diminution notable du nombre absolu de demandeurs d'asile depuis la décision de la Cour Suprême. Dans la période de juillet à décembre 2002, 1 599 femmes arrivèrent enceintes alors que, durant la même période en 2003, le nombre chuta à 647. « Si le problème en question est l'impact sur les maternités,

---

<sup>1340</sup> « a pull factor ».

<sup>1341</sup> « If the women coming to the hospital to give birth specifically to gain citizenship for their children were taken out of the equation, the pressure on the hospital probably wouldn't change significantly. » Cité dans Eithne Donnellan, « Rotunda Master anxious over late arrivals », *Irish Times*, 23 avril 2004.

<sup>1342</sup> Le ministre de la Justice, Michael McDowell, lors du débat parlementaire du 21 avril 2004. *Dáil Éireann Debate*, Vol. 583, No. 6, p. 1192.

<sup>1343</sup> Micheál Martin, ministre de la Santé, Ibid., p. 1293.

<sup>1344</sup> Dermot Ahern, ministre de la Communication, de la marine et des ressources naturelles. Ibid., p. 1305.

<sup>1345</sup> Cette coalition comprend plus de 90 ONG travaillant dans le domaine des droits de l'enfant.

alors c'est sûrement le nombre total de femmes enceintes qui est un problème et non le pourcentage de femmes enceintes »<sup>1346</sup>. D'après les opposants au référendum, les statistiques citées variaient selon l'occasion et on demandait à l'électorat de voter en se basant sur des preuves « vagues et anecdotiques »<sup>1347</sup>.

Quand le ministre de la Justice fut interrogé sur ce point, il répliqua : « Je campe sur mes positions. J'affirme que certains profitent de notre loi sur la nationalité. Il y a beaucoup de preuves qui vont dans ce sens. Il suffit d'avoir une paire d'yeux pour les voir »<sup>1348</sup>. Le leader du Parti travailliste, Pat Rabbitte, fit remarquer qu'une telle déclaration était tendancieuse car « la seule chose que l'on puisse identifier grâce à nos yeux est la couleur »<sup>1349</sup>.

### 7.2.1.3 « Le tourisme-citoyenneté »

« Le tourisme-citoyenneté »<sup>1350</sup> fut un terme créé par le ministre de la Justice pour décrire les femmes arrivant dans le pays près du terme de leur grossesse pour y accoucher, certaines d'entre elles ne restant que jusqu'à l'obtention d'un passeport irlandais pour leur bébés irlandais. Selon le gouvernement, cela posait des problèmes réels dans les maternités du pays qui devaient faire face à l'arrivée d'un nombre croissant de femmes au terme de leur grossesse, certaines d'entre elles ayant même commencé leur travail. Le personnel ne disposant pas de dossier médical les concernant, il y avait parfois des complications et les femmes mettaient leur vie en danger. Le directeur de l'hôpital Rotunda déclara « nous avons eu de la chance de ne pas avoir eu de femmes mortes en couche [...], mais on est passé très près à plusieurs occasions »<sup>1351</sup>. Le gouvernement avança que si l'on mettait fin au droit du sol, cela découragerait les femmes d'arriver en Irlande au terme de leur grossesse. « Certaines femmes continueront de penser que le jeu en vaut la chandelle et jusqu'à ce que nous cessions

<sup>1346</sup> « If the issue under consideration is the impact on the maternity hospitals, then surely the total number of pregnant women is the main concern, rather than the proportion of women who are pregnant. » Dervla King, « Immigration and Citizenship in Ireland », Children's Rights Alliance, avril 2004, p. 17.

<sup>1347</sup> « vague and anecdotal ». Irish Human Rights Commission, citée dans Arthur Beasley, « McDowell rejects criticism of poll by human rights body », *Irish Times*, 28 avril 2004.

<sup>1348</sup> « I am not shifting my ground. I am saying our citizenship law is being abused. There is plenty of evidence of it. Anybody who has two eyes in their head can see it. » Michael McDowell intervenant à l'émission radio 'The Sunday Supplement', Today FM, 18 avril 2004.

<sup>1349</sup> « [t]he only thing our eyes can identify for us is colour ». Pat Rabbitte, lors du débat parlementaire du 21 avril 2004, *Dáil Éireann Debate*, Vol. 583, No. 6, p. 1218.

<sup>1350</sup> « Citizenship tourism »

<sup>1351</sup> « We have been fortunate that there have not been any maternal mortalities [...], but there have been some near misses. » Cité dans Donnellan, op.cit.

de leur faire miroiter la possibilité d'avoir un passeport, elles persisteront à jouer avec leurs vies »<sup>1352</sup>.

Une fois de plus, le gouvernement fut incapable de fournir des chiffres exacts sur ce point. Le ministre de la Justice dit qu'il « avait entendu parler, de manière anecdotique, de femmes d'Europe de l'Est et d'ailleurs dans le monde qui étaient arrivées dans le pays avec des visas de tourisme, étaient restées pour accoucher, étaient allées récupérer l'extrait de naissance et le passeport de l'enfant et étaient rentrées chez elles »<sup>1353</sup>. Selon un document publié par le gouvernement, « les preuves anecdotiques suggèrent que beaucoup de femmes arrivent du Royaume-Uni au terme de leur grossesse »<sup>1354</sup>. Les statistiques fournies par les maternités de Dublin montraient que les femmes les plus représentées en salle d'accouchement en 2003, après les Irlandaises, étaient les Nigérianes (1 515), les Britanniques (677), les Roumaines (469), les Philippines (235) et les Chinoises (239)<sup>1355</sup>. Mais ces chiffres ne pouvaient pas être utilisés pour appuyer la thèse du « tourisme-citoyenneté » puisque les hôpitaux n'avaient pas collecté d'information sur le pays de résidence de la mère, mais seulement sur sa nationalité. Il n'y avait donc aucun moyen de savoir combien d'entre elles étaient arrivées dans le pays au terme de leur grossesse dans le but d'obtenir la nationalité irlandaise pour leurs enfants et combien d'entre elles vivaient et travaillaient dans le pays. Et encore une fois, on ne savait pas si certaines étaient mariées à des citoyens irlandais. Un éditorial de l'*Irish Times* commenta qu'il y avait « un profond malaise provenant du fait que l'abus de la loi sur la nationalité ne justifie certainement pas un changement hâtif de la Constitution [...] On demande aux électeurs de voter selon leur instinct et non pas en s'appuyant sur de réelles informations »<sup>1356</sup>.

Durant les débats au parlement, plusieurs intervenants suggérèrent qu'il fallait faire appliquer des lois déjà existantes pour empêcher ce « tourisme-citoyenneté ». Les lois rendant les compagnies aériennes et maritimes responsables de la vérification des papiers de leurs

<sup>1352</sup> « Some women will continue to regard the reward as worth the risk and, until we remove the carrot of citizenship, they will continue to gamble with their lives. » Le député John Moloney (Fianna Fáil), lors du débat parlementaire du 22 avril 2004, *Dáil Éireann Debate*, Vol. 584, No. 1, p. 98.

<sup>1353</sup> « I am aware, anecdotally, of women from Eastern Europe and elsewhere in the world who have come here on holiday visas, given birth, collected the birth certificate and the passport for the child and returned home. » Le ministre de la Justice, Michael McDowell, lors du débat parlementaire du 21 avril 2004, *Dáil Éireann Debate*, Vol. 583, No. 6, p. 1193.

<sup>1354</sup> « Anecdotal evidence suggests that many women are travelling from the UK in the later stages of pregnancy. » Department of Justice, Equality and Law Reform, « Proposal for Constitutional amendment and legislation concerning the issue of the Irish citizenship of children of non-national parents », 23 avril 2004, p. 9.

<sup>1355</sup> Marie O'Halloran, « Citizenship system 'being abused' », *Irish Times*, 31 March 2004.

<sup>1356</sup> « There is a deep sense of unease that the scale of the citizenship abuse may not be commensurate with a hurried change to the Constitution [...] Voters are being asked to vote on instinct, rather than real information. » Éditorial « On being Irish today », *Irish Times*, 17 avril 2004.

passagers avant de les laisser monter à bord, pourraient, si elles étaient correctement appliquées, empêcher beaucoup de ces femmes de voyager. Certains députés se demandèrent comment toutes ces femmes à la grossesse avancée avaient pu prendre l'avion quand la plupart des compagnies aériennes refusaient l'accès à bord à partir de 32 semaines de grossesse. Un député déclara avec force : « Pourquoi ces compagnies aériennes amènent-elles ces personnes jusque ici ? Beaucoup d'Irlandaises se voient refuser le droit de voyager en avion [...] malgré une lettre du docteur certifiant qu'elles peuvent voyager. Pourtant les compagnies aériennes ne semblent pas avoir de difficulté à transporter les gens de l'autre bout du monde et à les débarquer en Irlande »<sup>1357</sup>.

#### 7.2.1.4 « Des personnes sans lien réel avec l'Irlande »

Les partis de la majorité (Fianna Fáil/Progressive Democrats) avancèrent que la nationalité irlandaise ne devait pas simplement être accordée « selon les circonstances géographiques d'une naissance »<sup>1358</sup> et qu'il devait y avoir « un lien plus fort avec le pays avant que le droit à la nationalité et tout ce que cela implique ne soit accordé »<sup>1359</sup>. La situation telle qu'elle était laissait la porte ouverte à « une exploitation des points faibles de nos lois pour obtenir la nationalité irlandaise de manière dérobée »<sup>1360</sup>, et la nationalité irlandaise était devenue « un pavillon de complaisance »<sup>1361</sup>. Le droit d'être Irlandais, selon eux, « devrait être fondé sur autre chose que le fait de sauter dans un avion pour venir accoucher ici »<sup>1362</sup>. La fidélité à la nation et la loyauté à l'État étaient les devoirs de chaque citoyen irlandais d'après l'article 9 de la Constitution et ceux-ci ne pouvaient être garantis, à leur avis, si ce lien n'existait pas.

<sup>1357</sup> « Why are the airlines carrying these people into the country? Many pregnant Irish women are refused permission to travel by airlines [...] despite having doctors' letters certifying they can travel. Yet the airlines have no difficulty in bringing people half way around the world and dumping them here in Ireland » Denis Naughten (Fine Gael), lors du débat parlementaire du 21 avril 2004, *Dáil Éireann Debate*, Vol. 583, No. 6, p. 1252.

<sup>1358</sup> « simply on foot of geographical circumstances of birth ». Le ministre Michael McDowell, « Putting a value on citizenship is not racist », *Irish Independent*, 9 avril 2004.

<sup>1359</sup> « [There should be] a greater connection with the country before an entitlement to citizenship and all that it entails, arises. ». Ibid.

<sup>1360</sup> « [People were] using the loopholes in our laws to gain Irish citizenship by stealth. » Sean Ardagh (Fianna Fáil), lors du débat parlementaire du 21 avril 2004, *Dáil Éireann Debate*, Vol. 583, No. 6, p. 1245.

<sup>1361</sup> « a flag of convenience ». John Curran (Fianna Fáil), lors du débat parlementaire du 22 avril 2004, *Dáil Éireann Debate*, Vol. 584, No. 1, p. 96.

<sup>1362</sup> « The right to be Irish should be based on something more than the ability to hop on a plane and come here to give birth ». John Moloney (Fianna Fáil), Ibid, p. 97.



Les critiques firent remarquer qu'il en était de même pour « la règle des grands-parents »<sup>1363</sup> de par laquelle des personnes n'ayant jamais mis le pied en Irlande avaient droit à la nationalité irlandaise si elles pouvaient prouver qu'elles avaient une grand-mère ou un grand-père irlandais. Le leader du Parti travailliste souligna qu'il y avait des millions de personnes dans ce cas dans le monde, « mais le gouvernement ne tient pas à changer cette règle car la plupart de ses bénéficiaires parlent anglais et sont blancs – certains d'entre eux sont peut-être assez bons pour jouer dans l'équipe d'Irlande »<sup>1364</sup>.

Lors des débats parlementaires, certains intervenants de l'Opposition firent remarquer ce qu'ils considéraient comme l'hypocrisie du Fianna Fáil qui parlait de la valeur de la nationalité et de l'importance de l'allégeance à l'État, alors qu'il avait, par le passé, utilisé si souvent le « programme de citoyenneté basé sur l'investissement »<sup>1365</sup> (plus connu sous le nom de « régime des passeports à vendre »<sup>1366</sup>), qui consistait à accorder la nationalité irlandaise à des individus en échange d'investissements dans des entreprises irlandaises<sup>1367</sup>. « La réalité est que nous tenons tout à coup la nationalité irlandaise dans la plus haute estime alors que ceci était loin d'être le cas dans les années 80 et 90 »<sup>1368</sup>. Le régime des passeports à vendre avait été suspendu à ce stade. Cependant, la législation ne fut officiellement altérée pour y mettre fin qu'après le référendum.

#### 7.2.1.5 L'Irlande comme « porte d'entrée vers l'Europe »

Le gouvernement affirma que l'Irlande était également attrayante comme lieu de naissance car obtenir la nationalité irlandaise donnait le droit de vivre et de travailler dans d'autres pays membres de l'Union européenne. Il fallait donc aligner les lois irlandaises sur celles de ses voisins. La situation fut comparée par un ministre à « un trou dans la clôture de derrière » qui devait être réparé « non seulement pour notre bien mais aussi pour celui de nos

<sup>1363</sup> « the grandparent rule », mieux connu sous le nom de « the granny rule ».

<sup>1364</sup> « But the government has no plans to amend that rule, because most beneficiaries of that rule are English-speaking and white – some of them might even be good enough to play for Ireland. » Pat Rabbitte (Parti travailliste), lors du débat parlementaire du 21 avril 2004, *Dáil Éireann Debate*, Vol. 583, No. 6, p. 1217. Pat Rabbitte faisait allusion ici au fait que de nombreux joueurs dans l'équipe nationale de football avaient obtenu la nationalité irlandaise, et donc le droit d'être sélectionnés, grâce à un grand-parent irlandais.

<sup>1365</sup> « The investment-based citizenship scheme ».

<sup>1366</sup> The « passports for sale scheme ».

<sup>1367</sup> Pour une discussion détaillée de ce régime, voir Catherine Piola, « The Reform of Irish Citizenship », *Nordic Irish Studies*, Vol. 5, 2006, p. 41-58.

<sup>1368</sup> « The reality is that all of a sudden we have this huge respect for Irish citizenship which was not there in the 1980s and 1990s. » Denis Naughten (Fine Gael), lors du débat parlementaire du 21 avril 2004, *Dáil Éireann Debate*, Vol. 583, No. 6, p. 1249.

voisins »<sup>1369</sup>. Cet argument pesa particulièrement lorsque l'affaire Chen fut portée devant la Cour de justice de l'Union européenne. Elle concernait une Chinoise, Man Levette Chen, qui arriva en Irlande du Nord pour accoucher de sa fille qui devint automatiquement citoyenne irlandaise et par la même occasion citoyenne européenne bénéficiant des droits de libre circulation et de résidence. Quand Mme Chen et sa fille se virent toutes deux refuser une carte de séjour à long terme pour le Royaume-Uni, malgré ces droits, la mère contesta la décision en traduisant l'affaire devant la Cour de justice européenne. Selon la loi européenne, les inactifs comme le nouveau-né Chen ont le droit de résider dans un autre pays de l'Union européenne s'ils ont une assurance médicale et des ressources suffisantes<sup>1370</sup>, ce qui était le cas de la famille Chen. Même si la Cour n'avait pas encore rendu son jugement définitif sur l'affaire, l'avocat général Tizzano émit un avis trois semaines avant le référendum selon lequel l'enfant Chen avait le droit de résider dans l'Union européenne avec sa mère qui en avait la garde<sup>1371</sup>. Le ministre de la Justice cita l'affaire Chen pour justifier l'urgence du référendum :

Une fois que les implications de l'affaire Chen seront divulguées et comprises dans toute l'Europe et au-delà, il deviendra tout à fait évident que la naissance d'un enfant en Irlande peut lui garantir dans certaines circonstances le droit de résider dans l'Union européenne. Les conseils juridiques dont a bénéficié Mme Chen et sur lesquels elle s'est appuyée seront donnés à maintes autres personnes<sup>1372</sup>.

#### 7.2.1.6 *Les implications de l'Accord du Vendredi Saint*

Plusieurs partis politiques de la République et d'Irlande du Nord, ainsi que les Commissions des droits de l'homme des deux juridictions (Joint Human Rights Commission) furent de l'avis qu'en proposant unilatéralement un référendum, sans consulter ceux qui avaient négocié les changements des Articles 2 et 3 de la Constitution en 1998<sup>1373</sup>, le

<sup>1369</sup> « a hole in our back fence [which should be fixed] not only for our own good, but also for that of our neighbours ». Tim O'Malley, secrétaire d'État au ministère de la Santé et des enfants, lors du débat parlementaire du 21 avril 2004, Ibid, p. 1323-24.

<sup>1370</sup> Directive 90/364/CEE du 28 juin 1990, relative au droit de séjour. Voir [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/123003\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/123003_fr.htm) (consulté le 25 septembre 2011).

<sup>1371</sup> La Cour confirma cet avis en octobre 2004.

<sup>1372</sup> « Once the implications of Chen are widely disseminated and understood throughout Europe and further afield, it will be immediately apparent that birth of a child in Ireland can guarantee in certain circumstances the right to reside in the European Union. The legal advice given to Mrs Chen and on which she relied will be given to many, many people ». Department of Justice, Equality and Law Reform, « Statement by the Minister for Justice, Equality and Law Reform in relation to the Chen case and the forthcoming Citizenship Referendum », publié le 20 avril 2004.

<sup>1373</sup> Les changements des Articles 2 et 3 de la Constitution sont détaillés dans le chapitre 4.

gouvernement était en violation de l'Accord du Vendredi Saint<sup>1374</sup>. Pour contrer de telles critiques, une interprétation juridique fut publiée par les gouvernements irlandais et britannique en avril 2004 expliquant que :

(il n'avait pas été) leur intention de créer un accord qui imposerait sur l'un ou l'autre gouvernement une quelconque obligation d'accorder la nationalité ou la citoyenneté à des personnes nées sur l'île d'Irlande et dont les parents n'ont pas de lien suffisant avec celle-ci<sup>1375</sup>.

Néanmoins, le SDLP et le Sinn Féin déplorèrent cette approche « à la carte » de l'Accord de Belfast par le gouvernement<sup>1376</sup>. Le leader du SDLP, Mark Durkan, exprima également ses inquiétudes quant au manque de consultation du gouvernement :

La seule partie de la Constitution qui touche tout le monde, la seule partie de la Constitution qui concerne absolument tout le monde sur cette île, au Nord comme au Sud, est cette partie de la Constitution qui traite de la nationalité et qui promet la nationalité, et elle ne devrait pas être altérée d'une manière si hâtive. Cela devrait être une décision réfléchie et il devrait y avoir un consensus<sup>1377</sup>.

Le leader du Parti travailliste, Pat Rabbitte, accusa le gouvernement d'être « fondamentalement malhonnête » quand il avança que la situation était une conséquence imprévue de l'Accord du Vendredi Saint<sup>1378</sup>. Dans une lettre rédigée en 1998 à Ruairi Quinn du Parti travailliste, qui avait attiré l'attention sur le problème potentiel que représenterait l'ajout du droit du sol à la Constitution, le Premier ministre avait répondu que « les préoccupations liées à la paix en Irlande du Nord passent avant celles liées à l'immigration »<sup>1379</sup>. Cependant, il est clair qu'entre temps, l'immigration était devenue une

<sup>1374</sup> Le communiqué de presse du Joint Committee déclara : « In so far as the Irish Government's proposal impacts on Article 2 of the Irish Constitution, which was amended in order to allow the Good Friday Agreement to come into force, the Joint Committee believes that the proposal ought to be considered in the manner indicated in paragraph 7 of the section of the Agreement dealing with Validation, Implementation and Review. That paragraph requires the two Governments to consult with parties in the Assembly if relevant legislation [such as the Irish Nationality and Citizenship Acts] requires amendment. ». Joint Committee Statement on Proposed Citizenship Referendum, 28 avril 2004. Disponible sur : [www.nihrc.org/index.php?page=press\\_news\\_details&category\\_id=2&press\\_id=183&Itemid=65](http://www.nihrc.org/index.php?page=press_news_details&category_id=2&press_id=183&Itemid=65) (consulté le 23 mars 2008).

<sup>1375</sup> « [It had not been] their intention in making the said agreement that it should impose on either government any obligation to confer nationality or citizenship on persons born in any part of the island of Ireland whose parents do not have sufficient connection with the island of Ireland. » Mark Brennock, « British back citizenship referendum », *Irish Times*, 20 avril 2004.

<sup>1376</sup> Gerry Moriarty, « Northern parties challenge citizenship vote decision », *Irish Times*, 12 avril 2004.

<sup>1377</sup> « The one part of the Constitution that touches everybody, the one part of the Constitution that is absolutely about everybody on this island, North and South, is that part of the Constitution that deals with citizenship and which gives promise of citizenship, and is not something which should be amended on a "drive-by" basis. It should be considered and there should be consensus. ». Mark Durkan, dans un entretien avec Sean O'Rourke pour l'émission News at One, sur RTE Radio 1, 8 juin 2004.

<sup>1378</sup> « fundamentally dishonest ». Pat Rabbitte, lors du débat parlementaire du 21 avril 2004, *Dáil Éireann Debate*, Vol. 583, No. 6, p. 1213.

<sup>1379</sup> « considerations of peace in Northern Ireland would outweigh any concerns relating to immigration ». Ibid.

préoccupation politique majeure, et il semblerait que, comme Bruce Morrison, ancien membre du Congrès des Etats-Unis, le fit remarquer, le gouvernement s'attachait à démonter l'Accord pour résoudre d'autres problèmes<sup>1380</sup>.

#### 7.2.1.7 L'argument du « devoir historique »

Un argument récurrent avancé par les opposants au référendum était celui du « devoir historique », selon lequel, vu leur passé d'émigrés, les Irlandais devraient être plus accueillants envers les étrangers.

L'histoire de l'Irlande a été façonnée par l'émigration de plusieurs façons. Les bateaux cercueils du XIX<sup>ème</sup> siècle furent remplacés par le bateau postal au XX<sup>ème</sup> siècle. Durant ces deux époques, il y eut des destinations qui accueillirent les Irlandais. Allons-nous maintenant envoyer au reste du monde un message codé comme quoi nous ne voulons pas d'eux en grand nombre ici ?<sup>1381</sup>

Les associations antiracistes firent remarquer qu'ayant souffert de discrimination, les Irlandais devrait faire attention à ne pas, à leur tour, faire preuve de discrimination envers d'autres personnes, ce qu'ils étaient en train de faire d'après elles en soutenant ce référendum. Dans la même veine, le slogan sur un des posters en faveur du « Non » disait : « Pas d'Irlandais, pas de Noirs, pas de chiens. Souvenez-vous : votez Non »<sup>1382</sup>.

On rappela aussi aux Irlandais qu'ils avaient bénéficié ailleurs du droit du sol :

Je me demande combien de jeunes Irlandais qui entrèrent aux États-Unis de manière illégale dans les années 70 et 80 eurent des enfants et sont maintenant bien contents d'être en possession de passeports américains qu'ils ont l'intention de garder. Certains ne les utiliseront pas. Certains s'en servent pour faire des allers-retours en Amérique du Nord, mais nous n'entendons jamais les représentants politiques américains clamer haut et fort que les Irlandais abusent des règles sur la nationalité américaine<sup>1383</sup>.

<sup>1380</sup> Bruce Morrison, « There is nothing to justify citizenship panic », *Irish Times*, 8 juin 2004.

<sup>1381</sup> « Ireland's history was shaped in many ways by emigration. The coffin ships of the 19<sup>th</sup> century were replaced by the mail boat in the 20<sup>th</sup> century. In both eras, there were destinations that were willing to make Irish people welcome. Are we now to send a coded signal to the rest of the world that none of their huddled masses is to be made welcome here? » Pat Rabbitte lors du débat parlementaire du 21 avril 2004, *Dáil Éireann Debate*, Vol. 583, No. 6, p. 1212.

<sup>1382</sup> « No Irish, No Blacks, No Dogs. Remember this: Vote No ». En Grande-Bretagne, on voyait par le passé ce type d'affiche dans les fenêtres de certains pensions et bars. On peut dire qu'il fait partie de l'inconscient collectif irlandais lorsqu'on évoque l'émigration.

<sup>1383</sup> « I wonder how many young Irish men and women who entered the USA illegally in the 1970s and 1980s had children who now happily have and intend to keep their American passports. Some may never use them. Some travel to and from North America with them but we never hear American political representatives yell from the rooftops about Irish abuse of American citizenship rules. » Joan Burton (Labour), lors du débat parlementaire du 22 avril 2004, *Dáil Éireann Debate*, Vol. 584, No. 1, p. 114.

L'exemple de l'expérience irlandaise aux États-Unis fut souvent cité. Un ministre du gouvernement pensa cependant que l'on ne pouvait pas comparer les deux situations :

Les Irlandais qui se rendirent en Amérique et en Australie au XIX<sup>ème</sup> siècle n'y firent pas de demandes d'asile. Ils arrivèrent en tant qu'émigrés laissant derrière eux un pays en proie à la famine et empli de désespoir. Beaucoup de demandeurs d'asile dans l'Union européenne furent les mêmes conditions de vie. Cependant, l'Irlande du XXI<sup>ème</sup> siècle, à la périphérie de l'Europe, ne peut être comparée à de vastes continents tels que l'Amérique et l'Australie. L'économie irlandaise ne peut être sérieusement comparée à celle des États-Unis qui est la plus importante du monde<sup>1384</sup>.

### 7.2.2 La campagne pour le « Non »

La plupart des partis politiques s'accordèrent à penser que les lois sur l'accès à la nationalité telles qu'elles existaient présentaient des problèmes et devaient être modifiées. Le Fine Gael exprima des réserves quant à la date choisie, mais demanda à ses sympathisants de voter « Oui ». Gay Mitchell, candidat aux élections européennes, avoua que son parti, mesurant sur le terrain pendant la campagne pour les élections européennes et locales la forte hostilité envers les immigrants, avait décidé de ne pas faire ouvertement campagne pour le « Non », mais plutôt d'accorder son soutien passif au « Oui ». Selon son raisonnement pour le moins étonnant, le fait d'exposer les arguments en faveur du « Non » attiserait le racisme et pour cette raison, le parti préférait voir l'amendement passer discrètement<sup>1385</sup>. Le Parti travailliste, bien que faisant campagne en faveur du « Non », souligna toutefois qu'il « ne pensait pas que toute personne qui atterrisse en Irlande ait droit à un passeport, qu'elle descende à l'hôtel Shelbourne ou qu'elle aille à la maternité du Rotunda »<sup>1386</sup>. Le leader des Verts, qui se rangea également du côté du « Non », reconnut qu'« il est admis à tous les niveaux que notre système a besoin d'être revu » mais déplora la manière dont on présentait le problème « en se basant sur des mythes qui ne font que nourrir les préjugés et la

<sup>1384</sup> « The Irish who went to America and Australia in the 19<sup>th</sup> century did not claim asylum there. They went as emigrants leaving a famine-ridden country in the depths of despair. Many of the asylum seekers in the EU are escaping the same circumstances. However, 21<sup>st</sup> century Ireland, on the periphery of Europe, cannot be compared to the vast continents of America and Australia. The Irish economy cannot be compared with any degree of seriousness to that of the largest economic engine in the world, the USA. » John O'Donoghue (Fianna Fáil), lors du débat parlementaire du 21 avril 2004, *Dáil Éireann Debate*, Vol. 583, No. 6, p. 1259.

<sup>1385</sup> Gay Mitchell (Fine Gael), lors de son passage à l'émission de radio *The Last Word*, Today FM, 8 juin 2004. Cité dans J.M. Mancini & Graham Finlay, « "Citizenship Matters": Lessons from the Irish Citizenship Referendum », in *Nation and Migration: Past and Future (American Quarterly Special Issue)*, septembre 2008, p. 582-583.

<sup>1386</sup> « [the party did] not believe that everyone who lands in Ireland is entitled to a passport, whether in the Shelbourne Hotel or the Rotunda Hospital ». Pat Rabbitte, lors du débat parlementaire du 21 avril 2004, *Dáil Éireann Debate*, Vol. 583, No. 6, p. 1220. L'hôtel Shelbourne est là où le Premier ministre, Charles Haughey, dans le cadre du régime des passeports contre investissement, remit plusieurs passeports irlandais à des hommes d'affaires saoudiens qui furent ensuite accusés d'avoir des liens avec Osama Bin Laden.

confusion »<sup>1387</sup>. Seul le Sinn Féin s'opposa complètement à l'abandon du droit du sol automatique, expliquant sa position de la manière suivante :

Mon parti est d'avis que les enfants qui naissent ici sont Irlandais [...]. Le Sinn Féin soutient que ces enfants font partie de la nation irlandaise et veut s'assurer qu'ils sont tout aussi choyés, comme l'avait espéré la Proclamation de 1916. Le ministre se trompe quand il dit que l'attribution de la nationalité irlandaise à ces personnes était une conséquence imprévue de l'Accord du Vendredi Saint. Il s'agit, en fait, d'une extension de la logique républicaine inclusive qui avait été exposée pour la première fois dans la Proclamation de 1916<sup>1388</sup>.

Cependant les sondages indiquèrent que la majorité de la population était largement en faveur du référendum<sup>1389</sup> et les militants des partis étaient divisés sur la question. Beaucoup d'hommes et de femmes politiques préférant éviter d'exprimer une opinion divergente de celle de leurs électeurs se consacrèrent plutôt aux élections locales et européennes qui eurent lieu le même jour.

Les campagnes les plus actives contre le référendum provinrent de la société civile. Plusieurs ONG travaillant avec des enfants, des immigrés et des demandeurs d'asile publièrent des rapports et des déclarations, et firent campagne dans les médias pour souligner les failles des arguments du gouvernement<sup>1390</sup>. L'opposition au référendum émana aussi des syndicats, de groupes comme le Conseil national des femmes<sup>1391</sup>, la Ligue des infirmiers philippins<sup>1392</sup> ou d'organisations formées pour l'occasion, tels que les Médecins contre le Référendum<sup>1393</sup> ou les Avocats contre l'Amendement sur la citoyenneté<sup>1394</sup>. Les évêques catholiques, tout en évitant de se prononcer ouvertement pour le « Non », précisèrent toutefois que « tout vote cherchant à affaiblir ou à nier des droits fondamentaux à tous ceux qui se

<sup>1387</sup> « There is popular recognition that our system is in need of attention [...] but the issue is being addressed on the basis of myths, which feed prejudice and confusion ». Trevor Sargent (Green Party), Ibid, p. 1220.

<sup>1388</sup> « My party considers children born here to be Irish [...]. Sinn Féin claims these children to be part of the Irish nation and wants to ensure they are cherished equally, as the 1916 Proclamation hoped for. The Minister is wrong when he says that the inclusion of such people in the citizenry was an unforeseen result of the Good Friday Agreement. It is, in fact, an extension of the inclusive republican logic first outlined in the 1916 Proclamation. Aengus Ó Snodaigh (Sinn Féin), lors du débat parlementaire du 22 avril 2004, *Dáil Éireann Debate*, Vol. 584, No. 1, p. 92.

<sup>1389</sup> Par exemple, l'*Irish Examiner* réalisa une série de quatre sondages entre le 21 mai et le 4 juin où le « Oui » l'emporta à chaque fois.

<sup>1390</sup> Il s'agissait d'ONG telles que la Children's Rights Alliance, Integrating Ireland, l'Irish Refugee Council et Amnesty International.

<sup>1391</sup> National Women's Council of Ireland.

<sup>1392</sup> The League of Filipino Nurses.

<sup>1393</sup> Doctors Against the Referendum.

<sup>1394</sup> Lawyers Against the Citizenship Amendment.

trouvent en Irlande, qu'ils soient citoyens ou pas, serait fondamentalement inacceptable »<sup>1395</sup>. Plusieurs groupes catholiques, tels que le Jesuit Centre for Faith and Justice, le Vincentian Refugee Project et les Spiritans firent des déclarations rejetant la proposition du gouvernement. Le Conseil sur la responsabilité sociale, organisme de l'église méthodiste, dit que celle-ci était « malvenue », la décrivant comme « une mesure regrettable de plus qui consiste à voir l'immigration croissante d'un point de vue légal et minimaliste au lieu de nous montrer plus ouverts et généreux envers ceux qui sont en quête d'une vie meilleure ici »<sup>1396</sup>.

### 7.2.3 Le résultat du référendum

Malgré la campagne vigoureuse pour le « Non » de nombreux groupes venant d'horizons différents, l'électorat approuva la proposition avec un score retentissant de 79,17 % et avec une majorité d'au moins 71 % dans chaque circonscription. Si l'on ne peut que s'interroger sur les raisons de ce vote, le racisme pourrait être évoqué comme explication du résultat.

La question du racisme domina la campagne dès le début. Le gouvernement fut accusé de « jouer la carte raciale » à des fins électoralistes. L'Opposition cita l'exemple de Noel O'Flynn, député du Fianna Fáil de Cork qui, durant la campagne électorale de 2002, avait traité les demandeurs d'asile de « parasites », de « pique-assiette » et d'« arnaqueurs »<sup>1397</sup>. Son siège de député était menacé jusque là, mais très vraisemblablement grâce à cet emportement, il arriva en tête du scrutin aux élections. Le gouvernement espérait de nouveau gagner des voix avec cette politique populiste, selon ses détracteurs. Le gouvernement nia évidemment l'accusation. Michael McDowell déclara : « le référendum n'est pas raciste – il s'agit d'une mesure nécessaire pour empêcher les racistes potentiels de cultiver des perceptions de l'opinion publique selon lesquelles nos lois sont exploitées et abusées »<sup>1398</sup>. La

<sup>1395</sup> « Any vote cast with the intention of weakening or denying the fundamental rights of all people who find themselves in Ireland, whether citizens or not, would be fundamentally wrong. » RTE News, « CBC highlights serious nature of referendum », 4 juin 2004. Disponible sur [www.rte.ie/news/2004/0604/citizenship](http://www.rte.ie/news/2004/0604/citizenship) (consulté le 2 mars 2011).

<sup>1396</sup> « [...] another step in the unfortunate pattern in recent years of addressing the increased pattern of immigration in a legalistic and minimalist manner, rather than being more open and generous to those seeking a better life here ». Propos du Council on Social Responsibility, cité dans Patsy McGarry, « Methodists say citizenship vote is 'ill-judged' », *Irish Times*, 26 mai 2004.

<sup>1397</sup> « freeloaders, spongers and conmen ». Maol Muire Tynan, « O'Flynn is with FF on immigration », *Sunday Business Post*, 27 avril 2002.

<sup>1398</sup> « The referendum is not racist – it is a necessary measure to deny would-be racists the opportunity to exploit public perceptions that our law is being exploited and abused. ». Department of Justice, Equality and Law Reform, « Statement by the Minister for Justice, Equality and Law Reform in relation to the Chen case and the forthcoming Citizenship Referendum », 19 mai 2004.

ministre des Affaires sociales et familiales, Mary Coughlan, rejeta également les accusations de racisme et accusa les opposants au référendum de faire du problème de l'immigration « une vache sacrée intouchable »<sup>1399</sup>. Néanmoins, comme le fit remarquer le juriste et membre de la Commission irlandaise des droits de l'homme, William Binchy : « même si ce n'était pas l'intention de ses partisans, ce référendum risque certainement de légitimer des attitudes négatives envers les étrangers à un moment où la politique sociale devrait nous rappeler notre humanité commune et notre égale dignité »<sup>1400</sup>. Tous les médias rapportèrent la déclaration de Bruce Morrison, qui condamna le référendum comme étant dangereux : « Demander aux gens de se décider dans un vide où on n'applique pas correctement des lois déjà existantes [...], c'est les inciter à écouter leurs pires instincts et non leurs meilleurs envers les nouveaux arrivants »<sup>1401</sup>.

D'après le Conseil irlandais pour les libertés civiles, dont les membres firent campagne pour le « Non », le référendum avait suscité de l'hostilité envers les étrangers :

Nous avons mené notre campagne dans la rue en distribuant des milliers de tracts à Dublin et dans tout le pays. Bien des personnes qui distribuèrent les tracts furent choquées par la fréquence avec laquelle elles durent faire face au racisme et à l'intolérance<sup>1402</sup>.

Le jour du référendum, un sondage réalisé pour la télévision nationale RTE à la sortie des urnes montra que la plupart des gens ayant voté « Oui » l'avaient fait car ils étaient hostiles aux immigrants : 36 % d'entre eux pensaient que les immigrants exploitaient l'Irlande et 27 % qu'ils étaient trop nombreux en Irlande<sup>1403</sup>. Le Comité national contre le racisme et pour l'interculturalisme (NCCRI) annonça quelques mois après le référendum qu'il avait constaté

<sup>1399</sup> « an untouchable holy cow ». La ministre Mary Coughlan, lors du débat parlementaire du 22 avril 2004, *Dáil Éireann Debate*, Vol. 584, No. 1, p. 27.

<sup>1400</sup> « Even if it is not the intent of its proponents, it surely risks legitimising negative attitudes towards foreigners at a time when social policy should be reminding us of our common humanity and equal dignity ». William Binchy, « Citizenship and the International Remit of Constitutional Protection », communication au colloque de l'École de Droit de Trinity College Dublin intitulé « The Citizenship Referendum: Implications for the Constitution and Human Rights », 22 mai 2004, p. 1.

<sup>1401</sup> « To ask [people] to decide in a vacuum with inadequate enforcement of existing regulations [...] is to invite them to exercise their worst instincts about newcomers rather than their best. » Bruce Morrison, cité dans Mark Hennessy, « Morrison terms poll on citizenship 'dangerous' », *Irish Times*, 14 avril 2004. Cette déclaration eut d'autant plus de poids venant de celui qui donna son nom à un programme de visas américains dont bénéficièrent 48 000 Irlandais dans les années 1990 (Morrison visas).

<sup>1402</sup> « We campaigned on the streets, distributing thousands of leaflets in Dublin and around the country. Many of the people who engaged in leafleting were shocked by the frequency with which we encountered racism and intolerance. » ICCL, *Annual Review of 2004* Dublin, ICCL, 2005, p. 1. Disponible sur : [www.iccl.ie/-annual-report-2004-2.html](http://www.iccl.ie/-annual-report-2004-2.html) (consulté le 2 mars 2011).

<sup>1403</sup> RTE One, « Referendum Exit Poll », 11 juin 2004. Disponible sur : [www.indymedia.ie/attachments/jun2004/refl.jpg](http://www.indymedia.ie/attachments/jun2004/refl.jpg) (consulté le 23 mars 2011).



une recrudescence des incidents racistes avant le référendum, y compris des attaques verbales visant des femmes enceintes<sup>1404</sup>.

Alors que certains commentateurs interprétèrent le résultat comme étant raciste ou xénophobe, d'autres soulignèrent qu'aux élections municipales le même jour, deux immigrants sur les dix qui s'étaient présentés aux élections municipales furent élus, tous deux Nigériens<sup>1405</sup>. Les trois candidats du groupe d'extrême droite Immigration Control Platform ne récoltèrent que très peu de voix<sup>1406</sup>, et aux élections européennes, le seul candidat ouvertement anti-immigration récolta seulement 2,46 % des voix<sup>1407</sup>. Pour Fanning, le peu de succès de ces candidats ne signifiait pas nécessairement qu'il n'y avait pas de racisme dans la façon dont avaient voté les électeurs ce jour-là. Ils n'obtinrent pas beaucoup de voix pour la simple raison que les différentes mesures 'punitives' introduites par les partis de la majorité à l'encontre des demandeurs d'asile répondaient aux objectifs de ce populisme anti-immigrant. Le discours extrémiste sur ces questions était donc obsolète puisqu'il était repris par le discours politique des partis au pouvoir<sup>1408</sup>.

Tout au long de la campagne sur le référendum, les partis du gouvernement promurent ce qu'elles appelaient une « Citoyenneté de bon sens »<sup>1409</sup>, estimant que leur proposition en vue de modifier la Constitution n'était qu'une réponse logique à une situation dans laquelle certaines personnes abusaient des lois sur la nationalité. Crowley et al soutiennent qu'en faisant appel au bon sens, ces partis cherchaient à éviter de se voir accuser de racisme ou de xénophobie :

Le fait de voter « Oui » ne correspondait pas à une volonté de discrimination à l'encontre des immigrants, mais de défense de l'Irlande et de son bien-être grâce à la protection à long terme de sa culture (en mettant fin à la dilution et à l'effritement de l'identité irlandaise) et de son économie (les travailleurs pouvaient être renvoyés chez eux en cas de crise économique)<sup>1410</sup>.

<sup>1404</sup> NCCRI, *Reported Incidents Related to Racism: May to October 2004*. Disponible sur: [www.nccri.com/publications.html](http://www.nccri.com/publications.html) (consulté le 23 mars 2011).

<sup>1405</sup> Dr Taiwoo Matthew au conseil municipal d'Ennis et Rotmi Adebari au conseil municipal de Portlaoise. Mr Adebari fut élu par ses pairs au poste de maire de Portlaoise en août 2007. Tout immigrant résidant en Irlande depuis plus de six mois a le droit de voter et d'être candidat aux élections municipales.

<sup>1406</sup> Patrick Talbot pour le district Cabra/Glasnevin à Dublin : 300 voix (1,65 %) ; Ted Neville à Cork South Central : 110 voix (1,44 %) ; Aidan McMahon à Dundalk Ward 1 : 107 voix (2,46 %). Source : <http://electionsireland.org/results/local/2004local.cfm> (consulté le 25 mars 2011).

<sup>1407</sup> Il s'agissait de Justin Barrett dans la circonscription Est.

<sup>1408</sup> Brian Fanning, *New Guests of the Irish Nation*, Dublin, Irish Academic Press, 2009, p. 101.

<sup>1409</sup> Le slogan de Fianna Fáil pour le référendum fut « Vote Yes to Common Sense Citizenship ».

<sup>1410</sup> « Voting 'Yes' was not about discriminating against immigrants, it was about protecting and benefiting Ireland through the long term protection of culture (stopping the dilution and erasure of Irishness) and economy (workers could be sent back if the economy had a downturn. » Una Crowley, Mary Gilmartin & Rob Kitchin,

Toutefois, l'incapacité du gouvernement à quantifier l'échelle du problème des femmes enceintes venant accoucher en Irlande et le fait que la date du référendum fut annoncée si peu avant sa tenue laissent à penser qu'il y avait peut-être d'autres motifs derrière la décision de tenir ce référendum. Le leader du Parti travailliste déclara que le Fianna Fáil avait été conseillé par une société de relations publiques américaine selon laquelle l'immigration était une question de la plus haute importance pour l'électorat irlandais à cette époque et que le parti devait en tenir compte dans l'élaboration de sa stratégie électorale pour les élections locales et européennes<sup>1411</sup>. Si le Fianna Fáil nia énergiquement ceci, il n'en demeure pas moins que le sentiment anti-immigrant semblait être en hausse dans le pays<sup>1412</sup> et que les partis du gouvernement espéraient augmenter leur assise électorale en montrant qu'ils faisaient quelque chose pour maîtriser les flux migratoires<sup>1413</sup>.

Quoi qu'il en soit, la décision de tenir un référendum à ce moment précis ne peut être exclusivement attribuée à un espoir de la part des partis au gouvernement d'augmenter leur représentation électorale. Elle faisait également partie de la longue liste de mesures introduites au fil des ans pour tenter de gérer des crises, réelles ou perçues, concernant l'immigration. Ces mesures, qui visaient principalement les demandeurs d'asile<sup>1414</sup>, firent progressivement de l'Irlande une destination moins attirante. Le fait de restreindre le droit à la nationalité correspondait à une volonté d'ériger une barrière supplémentaire à l'intégration de tous les immigrants, même ceux qui, selon le gouvernement, contribuaient à la société et à l'économie irlandaises. Comme le fait remarquer le politologue américain Aristide Zolberg, ceci représente une solution fréquente à deux demandes conflictuelles qui pèsent sur les sociétés industrielles : « maximiser leur main d'œuvre et protéger leur intégrité culturelle ». Ainsi, les

---

« Vote Yes for 'Common Sense Citizenship' : Immigration and the Paradoxes at the Heart of Ireland's 'Céad Míle Fáilte' », *Nirsa Working Paper Series*, No. 30, mars 2006, p. 6.

<sup>1411</sup> Catherine Reilly, « FF 'advised' to play race card », *Metro Éireann*, avril 2004 ; Seán Mac Carthaigh, « Government provides the stick to beat itself », *Sunday Business Post*, 25 avril 2004.

<sup>1412</sup> Plusieurs députés confirmèrent lors des débats parlementaires qu'ils avaient rencontré beaucoup de racisme dans la rue lors de la campagne. Et comme le fit remarquer le député du Fine Gael, Denis Naughten, une grande confusion régnait : « There is a great deal of public confusion. Anyone with a skin pigment different from our own is automatically assumed to be an asylum seeker. When the issue arises on people's doorsteps, I spend a great deal of time explaining that there is an array of different individuals in this country, not all of whom are asylum seekers. ». Débat parlementaire du 21 avril 2004, *Dáil Éireann Debate*, Vol. 583, No. 6, p. 1249.

<sup>1413</sup> Si l'objectif du principal parti du gouvernement, le Fianna Fáil, était d'augmenter sa représentation à l'échelle locale et européenne, la stratégie n'eut pas l'effet escompté. Alors que le pourcentage des voix obtenues par son partenaire dans la coalition, le parti des Progressive Democrats, augmenta de 3 % à 4 %, le Fianna Fáil perdit 20 % de ses sièges et obtint le pire résultat de son histoire. Source : Mark Brennock, « Fianna Fáil suffers worst election results in 80 years », *Irish Times*, 14 juin 2006.

<sup>1414</sup> Parmi ces mesures, il y eut la prise en charge directe des demandeurs d'asile et leur dispersion en dehors de Dublin, la fin des aides sociales, les différentes lois votées pour rendre l'accès au pays et au statut de réfugié plus difficile.

immigrants ne sont pas exclus des frontières physiques d'un pays, mais une fois qu'ils y sont admis, ils sont

strictement confinés à leur rôle économique en renforçant les barrières à l'accès à la nationalité, outil légal qui peut se traduire sociologiquement comme la création d'une frontière au sein du territoire de la société d'accueil pour compenser les conséquences de l'entrée physique<sup>1415</sup>.

Le référendum illustre ainsi la vision fonctionnelle du gouvernement qui ne considérait les immigrants qu'en termes d'unités économiques se trouvant en Irlande pour une durée limitée et dont la permanence devait être découragée.

---

<sup>1415</sup> « to maximise the labour supply and to protect cultural integrity » [...] « [immigrants are] confined strictly to their economic role by reinforcing the barrier against citizenship, a legal device which can be translated sociologically as the erection of a boundary within the territorial confines of the receiving society to offset the consequences of physical entry ». Aristide R. Zolberg, « International Migrations in Political Perspective », in Mary M. Kritz et al (éds), *Global Trends in Migration*, Staten Island, The Center for Migration Studies of New York, 1981, p. 15. Cité dans Mancini & Finlay, op.cit., p. 587.

### 7.3 Étude de cas 3 : Les expulsions des demandeurs d'asile

#### 7.3.0 Introduction

L'émigration était si courante au XIX<sup>ème</sup> et au XX<sup>ème</sup> siècle dans l'histoire irlandaise que, d'une manière ou d'une autre, l'expérience faisait partie de la vie quotidienne. Lorsqu'un émigrant partait, on organisait un rassemblement, un mélange particulier de tristesse et de joie appelé « la veillée américaine » (« American wake »). Cette cérémonie était spécifique au fait de quitter sa famille et la vie en communauté car, pour des raisons d'ordre pratique, c'était une chose irrévocable. De nos jours, un émigré irlandais pouvant facilement prendre un avion pour revenir au pays, on peut dire que les seules personnes qui doivent quitter le pays définitivement malgré eux sont les immigrants qui sont expulsés vers leurs pays d'origine par les autorités irlandaises et les veillées organisées pour certains d'entre eux sont bien différentes des veillées d'antan.

Une de ces personnes était un élève d'école secondaire âgé de vingt ans, Olunkunle Elunkanlo (connu sous le nom de « Kunle »), qui fut expulsé vers son pays d'origine, le Nigéria, trois mois avant son examen de fin d'études secondaires<sup>1416</sup> en mars 2005, au grand désarroi de ses camarades de classe qui organisèrent immédiatement une campagne acharnée pour obtenir son retour. La mobilisation générale des élèves, soutenue par des personnalités politiques locales, des syndicats et l'église catholique mit le gouvernement dans l'embarras et l'incita à faire marche arrière, autorisant Kunle à revenir en Irlande. Les scènes de joie à l'aéroport de Dublin quand il y retrouva ses camarades de classe furent très largement médiatisées.

Cette étude de cas sur l'histoire de ce jeune Nigérian montre comment l'expulsion de certains demandeurs d'asile pouvait affecter la société irlandaise. Tout d'abord, nous reviendrons sur les circonstances de son expulsion et décrirons la campagne organisée pour obtenir son retour. Puis nous analyserons les raisons de la réussite de cette campagne et ses implications pour les expulsions ultérieures. Enfin, nous nous intéresserons aux réactions sur le terrain à propos d'autres expulsions de demandeurs d'asile déboutés ayant, pour beaucoup, passés plusieurs années en Irlande. Leur départ forcé provoquait parfois des élans de solidarité et de tristesse dans la communauté qui les avait accueillis.

---

<sup>1416</sup> L'examen de fin d'études de l'enseignement secondaire en Irlande s'appelle le Leaving Certificate.

### 7.3.1 Mise en contexte du cas d'Olunkunle Elunkanlo (« Kunle »)

#### 7.3.1.1 La demande d'asile de Kunle

Olunkunle Elunkanlo (Kunle) arriva en Irlande en février 2002 à l'âge de dix-sept ans. Il était parmi les nombreux « mineurs non accompagnés » ou « mineurs isolés », comme ils sont fréquemment appelés, qui arrivent en Irlande chaque année pour faire une demande d'asile. Quand sa demande fut examinée quelques années plus tard, Kunle était alors scolarisé dans une école secondaire du quartier de Palmerstown à Dublin, vivait dans un appartement et travaillait à temps partiel dans un supermarché du coin. La demande d'asile de Kunle précisait que son père avait été assassiné par des membres de la secte Ogboni Fraternity, que des membres du même groupe lui avait tiré dessus plusieurs fois parce qu'il avait refusé de rejoindre la secte et qu'il avait fui le Nigéria et n'avait pas vu ou eu de nouvelles de sa famille depuis.

En octobre 2003, plus d'un an et demi après son arrivée en Irlande, le Bureau du commissaire des demandes d'asile (Office of the Refugee Applications Commissioner - ORAC), qui fait partie du ministère de la Justice, l'informa que sa demande d'asile avait été rejetée. À ce moment-là, il avait trois possibilités : la première étant de quitter le pays de son plein gré, la deuxième de consentir à ce qu'un arrêté d'expulsion soit délivré à son encontre ou, la troisième, d'exposer par écrit au ministre de la Justice, dans un délai de quatorze jours ouvrables, les raisons pour lesquelles il ne devrait pas être expulsé et de demander l'autorisation de rester dans le pays<sup>1417</sup>. Kunle choisit la troisième possibilité, en étayant sa demande de nombreuses lettres de soutien de la part de ses professeurs et de figures

---

<sup>1417</sup> Rappelons que cette autorisation est accordée à la discrétion du ministre de la Justice dans des cas exceptionnels à des personnes qui, même si elles ne remplissent pas tous les critères de la Convention de Genève, ont besoin de protection ou dont les circonstances familiales ou personnelles méritent une telle dérogation. D'après la section 3 de la Loi sur l'Immigration de 1999, en décidant d'expulser ou non une personne, le ministre doit tenir compte des critères suivants : (a) l'âge de la personne ; (b) la durée de résidence dans l'État ; (c) les circonstances familiales ; (d) la nature des liens entre la personne et l'État ; (e) ses antécédents professionnelles ; (f) ses perspectives d'emploi ; (g) le caractère et le comportement de la personne dans l'État et en dehors de l'État ; (h) des considérations humanitaires ; (i) les observations présentées par la personne ou par un tiers pour celle-ci ; (j) le bien commun ; (k) des considérations de sécurité nationale et de politique publique. Pour plus de détails sur la question, voir Brian Ingoldsby, « Leave to remain other than through the regular migration process », communication faite lors du colloque de l'Incorporated Law Society : *Rights to Reside in Ireland*, 14 mai 2002. Disponible sur [http://www.justice.ie/80256E010039C5AF/vWeb/flJUSQ5YSKCE-ga/\\$File/LeaveMigrat.pdf](http://www.justice.ie/80256E010039C5AF/vWeb/flJUSQ5YSKCE-ga/$File/LeaveMigrat.pdf) (consulté le 20 mai 2008).

importantes de son quartier (élus locaux, animateurs sportifs, etc.)<sup>1418</sup>, et demanda à ne pas être expulsé car il était encore scolarisé dans le secondaire.

### 7.3.1.2 *Expulsion vers le Nigéria*

Près d'un an et demi plus tard, en février 2005, soit trois ans après son arrivée en Irlande, il reçut un arrêté d'expulsion provenant du ministère de la Justice ainsi qu'une lettre le sommant de se présenter aux bureaux de l'Office de l'Immigration de la Police Nationale (GNIB)<sup>1419</sup> le 3 mars. Il ne s'y rendit pas à la date indiquée mais lorsqu'il s'y présenta le lundi 14 mars 2005 (onze jours après la date prévue), il fut détenu et écroué. On le fit embarquer la nuit même sur un vol charter d'expulsions collectives à destination du Nigéria, tout comme 34 autres Nigériens. D'après Kunle, l'officier de police du GNIB ne lui accorda pas le droit de parler à son avocat avant son expulsion. Il n'eut pas non plus le droit de rassembler des effets personnels, on le fit embarquer dans l'avion avec les vêtements qu'il portait au moment de son arrestation : l'uniforme scolaire de Palmerstown. À leur arrivée à Lagos, les 35 passagers furent incarcérés à la prison principale de la ville. La plupart d'entre eux furent relâchés le lendemain après avoir dû payer une amende de 50 €

## 7.3.2 **La campagne pour le retour de Kunle**

### 7.3.2.1 *Mobilisation des élèves*

Le lendemain matin, Kunle, qui avait quitté le pays les mains vides mais avait encore son téléphone portable, réussit, du Nigéria, à contacter son ami et camarade de classe, Neil Burke, pour lui expliquer la situation et lui demander de l'aide. Ce dernier, ainsi que d'autres élèves de terminale décidèrent d'organiser une réunion à l'école pour voir ce qu'ils pourraient faire pour l'aider. Burke décrivit rétrospectivement l'atmosphère à la réunion comme étant très chargée : les élèves, dit-il, étaient « choqués et accablés » par la disparition soudaine de Kunle, ils étaient « en deuil »<sup>1420</sup>. Ils décidèrent que ce 'chagrin' devait se traduire en action et la « Campagne pour ramener Kunle à la maison »<sup>1421</sup> fut lancée ce jour-là. Les élèves

<sup>1418</sup> En tout, 74 lettres de soutien, d'après son avocat, Joe Colgan, cité dans Barry O'Kelly, « Residency to be given to 30,000 asylum seekers », *Sunday Business Post*, 27 mars 2005.

<sup>1419</sup> Garda National Immigration Bureau (GNIB).

<sup>1420</sup> « shocked and devastated », « in a state of mourning ». Neil Burke interviewé par un journaliste de RTE Radio 1, pour l'émission d'informations « Morning Ireland », 17 août 2005, à l'occasion de la publication des résultats des examens de Kunle et de ses camarades de classe.

<sup>1421</sup> « Bring Kunle Home Campaign ».

commencèrent par téléphoner à des journalistes et à s'assurer le soutien de personnalités politiques locales, de collègues de Kunle au supermarché où il travaillait, ainsi que d'autres personnes qui le connaissaient dans le quartier<sup>1422</sup>.

Le lendemain, il y eut des reportages dans les médias sur le vol charter d'expulsion, qui revenaient avec force détails sur l'histoire de Kunle. Dans l'après-midi, des élèves de Palmerstown Community School se rendirent en délégation au Parlement pour plaider le cas de Kunle et rencontrer des hommes politiques, dont le député du Parti socialiste Joe Higgins<sup>1423</sup>. Ce dernier promit non seulement de soutenir leur campagne mais aussi, par le biais de son réseau de l'Internationale ouvrière, de contacter des membres du Mouvement socialiste démocrate du Nigéria pour leur demander d'aider Kunle à Lagos. Il leur fit parvenir de l'argent pour financer son logement et sa nourriture<sup>1424</sup>. Grâce à ces contacts à Lagos, la campagne prit un tour international comme nous le verrons plus tard.

### 7.3.2.2 Couverture médiatique de l'expulsion

Le lendemain était la fête de la Saint Patrick et le journal populaire (et souvent populiste) le *Evening Herald*, le quotidien irlandais le plus lu, consacra toute sa première page à cette histoire. Ce journal n'avait pas la réputation de se ranger du côté des immigrants, mais le gros titre « Mis dehors pour la Saint Patrick » avec le sous-titre « Drôle de 'Céad Míle Fáilte' : un élève originaire du Nigéria et qui avait fui la violence des armes à feu 'fête' ce jour séparé de tous ses amis de Dublin »<sup>1425</sup> ne laissait pas de doute quant à sa position sur cette affaire en particulier. Deux jours plus tard, Kunle fit encore la Une du journal lorsqu'on apprit qu'il avait été agressé à Lagos: « Battu, laissé en rade, effrayé et seul : le cauchemar d'un adolescent expulsé d'Irlande à la veille du bac »<sup>1426</sup>.

Un détail de l'affaire qui émut beaucoup de personnes était le fait que Kunle avait été expulsé alors qu'il portait son uniforme scolaire. Ceci fut vigoureusement contesté par le ministre de Justice, qui affirma que la police de l'immigration lui avait assuré qu'il « ne

<sup>1422</sup> Paul Cullen, « School's voters of tomorrow celebrate success of campaign », *Irish Times* 25 mars 2005.

<sup>1423</sup> À l'époque, Joe Higgins était le seul élu parlementaire de son parti, mais il était extrêmement actif.

<sup>1424</sup> Joe Higgins, communiqué de presse du 28 mars 2005. Disponible sur [www.socialistparty.net/pub/news/kunlevictory28-03-05.htm](http://www.socialistparty.net/pub/news/kunlevictory28-03-05.htm) (consulté le 10 février 2006).

<sup>1425</sup> Ann O'Loughlin, « Kicked out for St Patrick's Day: Some Céad Míle Fáilte: deported Nigerian-born schoolboy who had fled gun violence 'celebrates' saint's day separated from all his Dublin friends » *Evening Herald*, 17 mars 2005. « Céad Míle Fáilte » signifie « Bienvenue cent mille fois » en gaélique.

<sup>1426</sup> Ann O'Loughlin, « Beaten up, stranded, scared and alone: Nightmare of Leaving Cert teen deported from Ireland », *Evening Herald*, 19 mars 2005.

portait pas de vêtements que l'on pourrait prendre pour un uniforme scolaire »<sup>1427</sup>. Cependant, quelques jours après, le Mouvement socialiste démocrate du Nigéria demanda à Kunle d'écrire sa version des faits, un photographe d'Associated Press résidant à Lagos prit une photo de Kunle en uniforme scolaire irlandais, et le tout fut envoyé en Irlande où elle fit l'objet d'une couverture médiatique importante<sup>1428</sup>.

La semaine suivante, semaine de Pâques, période d'ordinaire plutôt calme pour les médias, les reportages sur cette « aventure humaine » continuèrent à faire la une, tout comme la campagne de jeunes élèves idéalistes qui voulaient voir revenir leur camarade de classe. Au début de la semaine, le ministre de la Justice, Michael McDowell, campa sur ses positions, refusant de tenir compte de l'appel des élèves demandant le retour de Kunle. Le lundi, dans un discours prononcé lors d'une conférence à l'Association des Sergents et Inspecteurs de Police, il déclara que le système de demandes d'asile serait mis en péril si la politique du gouvernement était d'accorder le droit d'asile à tous les orphelins, faisant ainsi référence au fait que le père de Kunle avait été assassiné et que l'on ne savait pas où était sa mère<sup>1429</sup>. Le mardi, les camarades de classe et les professeurs de Kunle assistèrent à un débat parlementaire au Dáil où des personnalités politiques ayant promis de soutenir la campagne soulevèrent des interrogations sur l'affaire. Encore une fois, le ministre McDowell défendit la décision de son ministère d'expulser le jeune homme. Entre temps, plusieurs partis de l'opposition et le syndicat des enseignants du secondaire (Teacher's Union of Ireland) firent des déclarations publiques demandant au ministre de revenir sur sa décision<sup>1430</sup>.

### 7.3.2.3 *Le gouvernement sous pression*

Le mercredi 23 mars, la campagne avait pris de l'ampleur et comptait dans ses rangs des parents, des élèves d'autres établissements de Dublin et certains groupes antiracistes, et une deuxième manifestation eut lieu devant le Parlement. Des centaines de personnes y participèrent, y compris les leaders des partis de l'opposition. Les reportages des médias montraient des élèves portant des pancartes où l'on pouvait lire « Ramenez Kunle à la

<sup>1427</sup> « [He was] not wearing clothes which could be described as a school uniform ». Ministre de la Justice Michael McDowell lors du débat parlementaire du 22 mars 2005. *Dáil Éireann Debate*, Vol. 599, No. 5, p. 1236.

<sup>1428</sup> Source: Paul O'Brien, « Questions surrounding deportation still unanswered », *Irish Examiner*, 30 mars 2005.

<sup>1429</sup> Richard Delevan, « Change of heart coincided with Church outcry », *Evening Herald*, 24 mars 2005.

<sup>1430</sup> « TUI concerns at student deportation », communiqué de presse du syndicat Teachers' Union of Ireland, 22 mars 2005.



maison »<sup>1431</sup> et « Son chez lui, c'est l'Irlande »<sup>1432</sup>. William Binchy, professeur de droit à Trinity College Dublin, déclara dans un discours à la foule que dans le droit, il ne s'agit pas « d'appliquer froidement des règles, mais plutôt de se montrer humain »<sup>1433</sup>. L'archevêque Catholique de Dublin, Diarmuid Martin, prêta main forte à la campagne en faisant une déclaration le même jour demandant aux autorités « d'utiliser pleinement tous leurs pouvoirs discrétionnaires » pour permettre à Kunle de revenir pour passer son examen de fin d'année<sup>1434</sup>.

#### 7.3.2.4 *La volte-face du ministre*

Dans une atmosphère de plus en plus hostile à la décision du ministre, le Premier ministre Bertie Ahern décida qu'il était temps que son gouvernement cède à la pression populaire<sup>1435</sup>. Lors d'une conférence de presse le lendemain matin, le ministre annonça qu'il avait finalement décidé de révoquer l'arrêté d'expulsion et de permettre à Kunle de revenir en Irlande. Il reconnut qu'il avait eu tort d'expulser Kunle et déclara :

J'en ai décidé ainsi car, en étudiant à nouveau la situation, j'en suis venu à la conclusion que la décision telle qu'elle a été exécutée était un peu dure. Je pense que si j'y avais regardé à deux fois, je lui aurais laissé assez de temps pour passer ses examens. J'aurais pu le faire et j'aurais dû le faire. J'ai donc décidé que la meilleure chose à faire dans ces circonstances est d'arrêter de s'enliser et de faire ce qui s'impose, c'est-à-dire le laisser rentrer<sup>1436</sup>.

Cependant, il tint à ajouter que ce changement d'avis était « unique en son genre » et que cela ne créait pas de précédent. On allait donner à Kunle un visa de six mois lui permettant de revenir passer ses examens.

Après dix jours de campagne, les élèves se réunirent à l'école ce jour-là pour célébrer le fait qu'ils avaient réussi à faire plier un ministre qui avait la réputation de ne pas céder à la

---

<sup>1431</sup> « Bring Kunle Home ».

<sup>1432</sup> « Ireland is his Home »

<sup>1433</sup> « [the law is not about] the cold application of regulations, but must be infused with humanity ». Paul Cullen, « Pressure grows for return of Nigerian student ». *Irish Times*, 24 mars 2005.

<sup>1434</sup> « to use to the full the discretionary powers that they possess ». Ibid.

<sup>1435</sup> Le rôle joué par le Premier ministre fut mentionné par les personnalités politiques interviewées pour cette étude de cas. D'après eux, il dit que de voir des élèves manifester dans la rue donnait une très mauvaise image du gouvernement.

<sup>1436</sup> « I did this because having looked at the situation afresh, I came to the conclusion that it was a little bit harsh as a decision in the way it fell out. I think that if I had had a second chance to think about the matter, I would have given him enough time to finish his Leaving Certificate. I could have done that and I should have done that. I have decided therefore that the best thing to do in the circumstances is to stop digging and to do the right thing and let him come back. » Le ministre de la Justice, cité dans Mark Hennessy, « U-turn was right thing to do, says McDowell ». *Irish Times* 25 mars 2005.

pression. Neil Burke, interviewé par l'*Evening Herald* ce jour-là, déclara: « Nous avons peine à y croire. Il serait difficile de trouver les mots justes pour décrire notre émotion maintenant que Kunle a le droit de revenir. L'école était en deuil depuis son expulsion mais à présent tout le monde est si joyeux et ravi »<sup>1437</sup>.

### 7.3.2.5 Le retour de Kunle

Plus d'une semaine plus tard, le 1<sup>er</sup> avril, Kunle atterrit à l'aéroport de Dublin où toute une foule d'amis et de supporters l'attendait. Comme une journaliste l'écrivit, « dans des scènes qui n'avaient rien à envier aux célébrations organisées pour les vainqueurs de la coupe nationale de football gaélique, le retour de Kunle a été marqué par des scènes télévisées de jubilation »<sup>1438</sup>. Un autre journaliste décrivit l'atmosphère comme rappelant « la fièvre de la Coupe du Monde »<sup>1439</sup>. Ses amis l'enveloppèrent dans un drapeau tricolore et le portèrent sur leurs épaules à travers la foule de photographes, d'équipes de télévision et de reporters qui se bousculaient. Portant encore l'uniforme qui avait joué un certain rôle dans son retour, il déclara : « C'est génial d'être de retour. Je suis chez moi maintenant et je ne repartirai jamais »<sup>1440</sup>. Il fut l'invité spécial de l'émission de télévision de grande écoute, le 'Late Late Show', où on lui fit un accueil des plus chaleureux. Le lendemain soir, ses camarades de classe organisèrent une grande fête pour célébrer son retour.

### 7.3.3 Analyse de l'affaire

Dans les jours qui suivirent la volte-face du ministre, des articles de journaux parlèrent du « pouvoir des élèves »<sup>1441</sup> et se demandèrent si cette affaire marquait une nouvelle ère en ce qui concernait l'attitude du public et des politiques vis-à-vis des expulsions. Le ministre avait indiqué à maintes reprises que les décisions quant aux expulsions ne pouvaient se prendre sur la base du nombre de signatures figurant sur des pétitions ou du soutien que l'on obtenait parce qu'on était bon élève, bon en sport ou populaire dans la communauté.

<sup>1437</sup> « We can hardly believe it. Words can't describe how we feel now that Kunle is being allowed to come back. The school had been in such a state of mourning since he was deported, but everyone is so bubbly and delighted now. » Alan O'Keeffe, « Jubilant schoolmates celebrate their victory », *Evening Herald*, 24 mars 2006.

<sup>1438</sup> « Amid scenes that would not be out of place in a community centre welcoming home All-Ireland victors, Kunle's return was greeted with televised scenes of jubilation. » Brenda Power, « Asylum must be an issue of justice for all », *Sunday Times*, 6 mars 2006.

<sup>1439</sup> Paul Cullen, « Shades of World Cup Fever as Kunle is carried aloft », *Irish Times*, 2 avril 2005.

<sup>1440</sup> « It's great to be back. I'm home now, I'm never leaving again. ». Cité dans Kevin Rafter, « Shy celebrity gets back to the books », *Sunday Tribune*, 3 avril 2005.

<sup>1441</sup> « Pupil power ».

Cependant, comme l'écrivit Paul Cullen de l'*Irish Times* : « Ce n'est donc pas un concours de beauté, mais le problème pour McDowell est que les gens ne raisonnent pas de la sorte. Ils compatissent aux récits de bons citoyens, de ceux qui travaillent dur, d'enfants mignons ; ils restent soit indifférents soit ignorants par rapport au destin de 'statistiques' sans nom et sans visage »<sup>1442</sup>. Kunle fut décrit à l'époque comme étant un élève sérieux aimé par tous à l'école. On mit en avant le fait qu'il avait refusé les aides sociales et avait préféré travailler à temps partiel à remplir les rayons d'un supermarché<sup>1443</sup>. Les personnalités politiques interrogées dans le cadre de cette étude<sup>1444</sup> s'accordèrent pour dire que la personnalité de Kunle avait contribué au succès de la campagne car il était « si sympathique », l'un d'eux le décrivant même comme étant « mignon »<sup>1445</sup>. Moins d'un an après le référendum sur l'accès à la nationalité en juin 2004, à la suite d'une campagne qui n'avait pas été particulièrement favorable aux étrangers, l'opinion publique témoigna un soutien général pour la décision du ministre de laisser Kunle revenir. Dans un sondage d'opinion réalisé par le *Sunday Tribune* dix jours seulement après le retour de Kunle en Irlande, 67 % des personnes interrogées approuvaient la décision du ministre<sup>1446</sup>. Fintan O'Toole de l'*Irish Times* décrivit dans un article « l'étrange double convergence » qui caractérisait la culture irlandaise :

Quand il s'agit de généralités, nous pouvons nous montrer hypocrites et bornés. Pourtant, quand il s'agit de cas particuliers, ces mêmes personnes qui assènent ces généralités peuvent se montrer compatissantes, généreuses et tout à fait tolérantes.

Nous avons toujours eu nos extrémistes, mais ils sont moins nombreux que ceux qui, par exemple, votent pour interdire l'avortement à tout jamais et aident néanmoins la fille du voisin à se rendre en Angleterre pour régler son problème de grossesse non désirée<sup>1447</sup>.

---

<sup>1442</sup> « So it isn't a beauty pageant, but the trouble for McDowell is that people don't think that way. They respond sympathetically to tales of good citizens, hard workers, cuddly children; they are indifferent to or ignorant of the fate of nameless, faceless 'statistics'. » Paul Cullen, « How pupil-power brings McDowell to book », *Irish Times*, 26 mars 2005.

<sup>1443</sup> En fait, en tant que demandeur d'asile, il n'avait pas droit aux aides sociales, mais seulement à une allocation hebdomadaire de 19,10 €. Il est intéressant de remarquer qu'on ne mentionna pas le fait, qu'en tant que demandeur d'asile, il n'avait officiellement pas le droit de travailler et que donc lui et son employeur enfreignaient la loi.

<sup>1444</sup> Entretiens par l'auteur en janvier et février 2006 de députés qui soutenaient les élèves de Palmerstown durant la campagne et posèrent des questions au parlement : Paul Gogarty, député du parti des Verts pour la circonscription où se trouve Palmerstown, Joe Higgins, du Parti Socialiste et Aongus Ó Snodaigh, porte-parole pour les affaires juridiques pour le Sinn Féin.

<sup>1445</sup> Ils employèrent les termes « so likeable » et « cuddly ».

<sup>1446</sup> *Sunday Tribune*, 11 avril 2005.

<sup>1447</sup> « When it comes to generalities, we can be self-righteous, narrow-minded prigs. Yet, when it comes to the particular, the same people who spout those generalities can be compassionate, generous and wonderfully accepting. We've always had our fanatics, but they have been less characteristic than the person who would, for example, vote to ban all abortion ever and yet help the neighbour's daughter get to England to sort out her crisis pregnancy. » Fintan O'Toole, « Ireland's new-found solidarity », *Irish Times*, 29 mars 2005.

John Waters, adoptant un style plus sceptique dans le même journal, était d'avis que « la dimension humaine d'une histoire a supplanté l'analyse sociale et l'opinion publique se base non pas sur les questions complexes d'ordre moral que pose un problème mais sur ses particularités sentimentales », ce qui, selon lui, ne constituait pas une bonne base pour décider d'une bonne politique<sup>1448</sup>.

Une approche aussi personnalisée peut également jouer contre quelqu'un, comme cela fut le cas pour Kunle qui fut décrit dans certains journaux comme n'étant « pas si parfait que ça après tout », à la suite de révélations faisant état de plusieurs inculpations pour des infractions au code de la route (conduite sans assurance et vignette) après son retour<sup>1449</sup>. Quand son visa de six mois arriva à expiration, le ministère de la Justice se pencha sur son cas et annonça le 25 janvier 2006 que Kunle ne serait pas autorisé à rester plus longtemps en Irlande car « cela porterait préjudice au bien commun »<sup>1450</sup>. Le ministre de la Justice déclara que Kunle « ne se pliait pas aux exigences de la loi », et que maintenant qu'il avait passé son examen de fin d'études secondaires, il devait être expulsé<sup>1451</sup>. Alors que la plupart des journalistes s'étaient accordés à penser que Kunle serait intouchable après son retour l'année précédente, ses démêlés avec la justice changèrent la donne. Son arrêté d'expulsion fut signé par le ministre le 14 mars 2006, ce qui signifiait qu'il pouvait être expulsé à partir du 28 mars. Une semaine plus tard, il perdit son appel contre ce second arrêté d'expulsion qui semblait être sa dernière chance de pouvoir espérer rester en Irlande. Pourtant, quelques jours plus tard, il fut annoncé que la petite amie irlandaise de Kunle avait accouché de leur enfant le 23 mars et, malgré les affirmations du ministère de la Justice selon lesquelles cette naissance n'allait certainement pas leur faire revenir sur la décision de l'expulser<sup>1452</sup>, les avocats de Kunle parvinrent à obtenir une injonction provisoire de la Haute Cour qui empêchait son expulsion,

---

<sup>1448</sup> « The human interest story has supplanted social analysis, and [that] such public opinion is based not on the moral complexities of an issue but on its sentimentalised particulars. » John Waters, « Outrage not morally grounded », *Irish Times*, 28 mars 2005.

<sup>1449</sup> Cela commença à peine quelques jours après son retour, avec une série d'histoires en première page du *Evening Herald*, basées sur des sources anonymes de la police et du ministère de la Justice, disant que Kunle avait eu plusieurs démêlés avec la justice. Charlie Mallon & Alan O'Keeffe, « Kunle – I was arrested over cash scam », *Evening Herald*, 5 avril 2005 ; Juno McEnroe & Paul O'Brien, « Teachers 'disgusted' by reports linking Kunle to suspected fraud case », *Irish Examiner*, 6 avril 2005 ; Larissa Nolan, « Have the fame and fortune gone to Kunle's head? », *Irish Independent*, 10 avril 2005 ; Shane Hickey, « Asylum seeker Kunle awaits sentence for traffic offences », *Irish Independent*, 5 avril 2006 ; « Nigerian student put off the road for a year » (article non signé), *Irish Times*, 5 avril 2006.

<sup>1450</sup> « It would be contrary to the common good. » Paul Cullen, « Nigerian who was allowed to sit Leaving to be deported again », *Irish Times*, 26 janvier 2006.

<sup>1451</sup> « [Kunle] was not compliant with the laws of the land. » Tom Brady, « Kunle 'gutted' over order », *Irish Independent*, 26 janvier 2006.

<sup>1452</sup> Eoin English, « State knew about Kunle's pregnant girlfriend », *Irish Examiner*, 27 mars 2006.

en s'appuyant sur le fait qu'il était le père d'un citoyen irlandais né de mère irlandaise<sup>1453</sup>. Donc, bien que le soutien manifesté à Kunle semblât avoir décliné après ses inculpations pour non-respect du code de la route, donnant au ministre de la Justice la possibilité de l'expulser sans véritable réaction du public, il était désormais improbable que le gouvernement prît le risque de s'attirer les foudres du public en expulsant le père d'un enfant irlandais<sup>1454</sup>.

### 7.3.4 Expulsion des demandeurs d'asile à Athlone

#### 7.3.4.1 Mise en contexte

Alors que la campagne en faveur de Kunle captiva l'opinion publique, il y eut d'autres campagnes organisées à une échelle locale dans tout le pays visant à demander au ministre de revenir sur sa décision concernant d'autres personnes bien intégrées dans leur communauté et passagers sur le même vol de mars 2005 pour Lagos. À Athlone (comté de Westmeath), les habitants se montrèrent particulièrement actifs dans la manière dont ils défendirent deux Nigérianes, Elizabeth Odunsi et Iyabo Nwanze, qui laissèrent quatre enfants derrière elles à Athlone quand elles furent expulsées<sup>1455</sup>. Les deux femmes, qui habitaient à Athlone depuis quatre ans et y poursuivaient des cours de formation pour adultes, se présentèrent au commissariat de police pour ce qu'elles pensaient être un rendez-vous de routine. La police, qui leur apprit sur place leur expulsion imminente, les raccompagna chez elles pour leur permettre de préparer leurs bagages. Selon les deux femmes, la police refusa d'attendre le retour de l'école de leurs grands enfants (ceux de Mme Odunsi avaient 18, 14 et 11 ans, alors que le fils de Mme Nwanze en avait 8), et les deux femmes furent transportées à Dublin dans l'après midi, chacune avec son plus jeune enfant, tous deux âgés de cinq ans, et embarquées dans l'avion pour Lagos dans la nuit. Leurs téléphones portables leur ayant été confisqués dès leur arrivée dans le commissariat, elles ne purent ni contacter un avocat, ni organiser la prise en charge par d'autres adultes de leurs enfants restés à Athlone. Leurs téléphones leur furent restitués tard dans la soirée à l'aéroport de Dublin, lorsqu'il était trop tard pour empêcher leur expulsion.

<sup>1453</sup> Un avocat représentant le fils de Kunle, Adam, avançait que l'expulsion de son père ne respecterait pas ses droits constitutionnels en le privant du droit d'avoir le soutien et la compagnie de son père. Source: « High Court blocks attempt to deport Nigerian student » (article non signé), *Irish Times*, 31 mars 2006 ; « Nigerian's son cited in legal challenge to deportation » (article non signé), *Irish Times*, 6 avril 2006.

<sup>1454</sup> En décembre 2008, Kunle se vit accorder une autorisation de séjour permanent, à condition qu'il évite d'avoir de nouveaux ennuis judiciaires. Sarah Caden, « We cannot ask a mum to risk her child's life », *Sunday Independent*, 1er février 2009.

<sup>1455</sup> Beaucoup d'information ici provient d'entretiens avec plusieurs membres du groupe de soutien des deux femmes à Athlone : Frank Young (agriculteur à la retraite) et sa femme Emily Young (enseignante) le 27 et 28 juin 2006 et Chris McDermott (enseignant de droit à l'Institut technologique d'Athlone) le 28 juin 2006.

#### 7.3.4.2 *L'heure tardive des vols d'expulsion*

Un avocat spécialisé dans le droit d'asile se plaint de l'heure tardive des charters d'expulsion, qui selon lui faisait partie d'une stratégie délibérée de la part des autorités pour empêcher les avocats de défendre correctement leurs clients.

Ils s'emparent [des demandeurs d'asile] à la dernière minute, les jettent dans un avion au beau milieu de la nuit, même si nous avons entamé des procédures en vue d'obtenir une révision judiciaire. Si nous exerçons notre souveraineté, alors faisons-le en plein jour, pour que les Irlandais puissent voir comment s'applique l'État de droit. Pourquoi faut-il le faire en pleine nuit quand les avocats et les juges ne sont pas disponibles<sup>1456</sup> ?

Les autorités voulaient peut-être limiter l'accès des demandeurs d'asile à leurs avocats pour éviter les appels de la dernière heure, mais il est possible aussi qu'elles aient cherché à éviter de procéder à des expulsions sous les yeux du public. Il ne serait certainement pas bon pour la politique d'expulsion du gouvernement d'avoir en plein jour, dans un aéroport très peuplé, des scènes comme celles du 14 mars 2005, où Iyabo Nwanze, bouleversée de se voir expulsée sans son deuxième enfant, enleva tous ses vêtements et refusa d'embarquer. Elle dut être prise en charge par une équipe médicale, puis embarquée de force dans l'avion en chaise roulante<sup>1457</sup>.

#### 7.3.4.3 *Création du comité de soutien « Athlone Families Together »*

Les deux femmes avertirent leurs amis à Athlone qui se mobilisèrent aussitôt. En moins de 24 heures, plus de 4 000 personnes avaient signé une pétition demandant le retour des deux femmes, l'équivalent de près d'un quart de la population totale de la ville<sup>1458</sup>, et un comité de soutien fut créé, sous le nom de « Athlone Families Together ». Dans les deux semaines qui suivirent, les conseils généraux des comtés de Westmeath et Longford/Roscommon, ainsi que le conseil municipal d'Athlone, votèrent (à l'unanimité pour les deux premiers, à l'unanimité moins un pour le troisième) des motions demandant le retour à Athlone d'Odunsi et de Nwanze. La campagne était soutenue par la plupart des élus locaux et nationaux de la ville. Plus de 500 personnes assistèrent au premier rassemblement du

<sup>1456</sup> « They grab hold of them at the last minute, throw them on a plane in the middle of the night, even though we may have issued proceedings for a judicial review. If we're exercising sovereignty, let's do it in the middle of the day where the people of Ireland can see the rule of law being applied. Why is it necessary to do it in the middle of the night when lawyers and judges are not available? » L'avocat Con Pendred, cité dans Colin Murphy, « The women Bertie befriended are deported », *Village Magazine*, 19 mars 2005.

<sup>1457</sup> Paul Cullen, « Deported woman not drugged, says gardai », *Irish Times*, 22 mars 2005.

<sup>1458</sup> La population d'Athlone s'élève à environ 17 000 personnes.

groupe, y compris la Présidente du Sénat et membre de la majorité, Mary O'Rourke, qui s'adressa à la foule pour dire qu'elle allait rencontrer le ministre de la Justice pour exiger le retour des deux femmes à Athlone<sup>1459</sup>.

Les médias nationaux et internationaux<sup>1460</sup> s'intéressèrent à l'affaire, notamment à la question de la séparation forcée des mères et leurs enfants, mais aussi à l'élan de solidarité à Athlone. Une émission politique à la télévision<sup>1461</sup> envoya ses reporters à Lagos pour filmer les deux femmes et leurs conditions de vie au Nigéria, et le public put voir les dures conditions de vie et la tristesse de ces mères qui étaient loin de leurs enfants, qui vivaient désormais cachés pour éviter à leur tour une expulsion. Plusieurs articles firent référence à une photo prise l'année précédente des deux femmes en compagnie du Premier ministre, lors de la remise des prix à l'école primaire fréquentée par leurs enfants. Ce cliché servit de photo pour la campagne de soutien, et fut affichée dans les rues d'Athlone et sur des pancartes lors des manifestations, comme pour souligner les contradictions du Premier ministre (et donc de son gouvernement), qui une année voulait figurer sur une photo avec les Nigérianes pour ensuite les expulser l'année suivante.

Cette campagne dynamique dura près de deux ans, mais au bout de quelques mois, le comité dut se rendre à l'évidence : le ministre, bien qu'ayant cédé et autorisé Kunle à revenir, n'allait pas répéter cette mesure.

#### 7.3.4.4 *Présence de la police dans les écoles*

Bien que la police n'allât pas chercher les enfants d'Elizabeth Odumsi et d'Iyabo Nwanze dans leurs écoles à Athlone, elle se rendit dans d'autres écoles dans le pays le même jour afin d'en sortir des enfants en vue de leur expulsion. Devant l'indignation des enseignants et des parents d'autres élèves, relayée par les médias, le ministre de la Justice nia que ceci ne se fût produit. Or plusieurs écoles confirmèrent ce fait : un enfant âgé de sept ans fut enlevé de son école primaire à Tralee (comte de Kerry) et une école maternelle à Killarney (comté de Kerry) vit arriver des policiers venir chercher un enfant âgé de trois ans, ce qui bouleversa ses camarades, selon une représentante des parents d'élèves<sup>1462</sup>.

<sup>1459</sup> Liam Horan, « 'Agents of the State' blamed for breaking up families », *Irish Times*, 14 avril 2005.

<sup>1460</sup> Il eut un article dans l'hebdomadaire américain *Time* - Brian Lavery, « Bring them back », *Time*, 12 juin 2005, et des reportages sur les chaînes de télévision de la BBC et Sky News.

<sup>1461</sup> Il s'agit de l'émission *Prime Time* sur la chaîne de télévision RTE 1.

<sup>1462</sup> Donal Hickey, « Deported boy taken from playschool », *Irish Examiner*, 30 mars 2005.

Lors du congrès annuel du syndicat des enseignants des écoles primaires fin mars 2005, son président Austin Corcoran, déplora l'entrée de ce qu'il appela les « escadrons d'enlèvement »<sup>1463</sup> de la police dans les écoles, lieux qui devraient être, selon lui, aussi sacrées que des églises.

Les parents devraient avoir l'assurance que lorsque leurs enfants sont placés dans une école, ils ne seront pas enlevés par l'État de cet espace d'apprentissage. J'estime que cette nouvelle politique d'expulsion agressive est injustifiable et fait du tort à l'image de notre pays dans le monde en ce qui concerne le respect et la défense des droits de l'homme et des droits civiques<sup>1464</sup>.

Corcoran fut soutenu dans sa position par le Secrétaire général du syndicat des enseignants des écoles secondaire, John White<sup>1465</sup>. La ministre de l'Éducation, Mary Hanafin se dit elle aussi opposée à la présence policière dans les écoles et promit de faire part de son opposition auprès de son collègue du ministère de la Justice : « elle a clairement un effet adverse sur les familles elles-mêmes, mais particulièrement sur le personnel de l'école, les parents et les enfants »<sup>1466</sup>. Les propos de la ministre semblaient suggérer qu'elle était moins préoccupée par le sort des enfants recherchés que par celui des autres, ce qui fut confirmé par une autre de ses déclarations : « Je ne pense pas qu'il soit approprié d'aller cueillir des enfants dans une salle de classe. Il faut se montrer sensible dans ces situations parce qu'il y a d'autres enfants présents »<sup>1467</sup>.

### 7.3.5 Autres cas d'expulsions

À Castleblayney (comté de Monaghan), des réunions furent organisées dans le but d'obtenir que Nkechi Okolie et ses trois enfants fussent autorisés à revenir dans la communauté « dont ils font maintenant partie »<sup>1468</sup>, après y avoir vécu pendant quatre ans.

<sup>1463</sup> « Snatch squads ». Niall Murray, « Hanafin raises issue of school deportee 'snatch squads' with McDowell », *Irish Examiner*, 25 avril 2004.

<sup>1464</sup> « Parents should have an assurance that when their children are placed in a school, they will not be abducted from their place of learning by the state. I believe that this new aggressive deportation policy is wrong and is harming the world view of our country as one where human rights and civil rights are upheld and defended. » Le président de l'INTO Austin Corcoran, cité dans INTO, *Newcomer Children in the Primary Education System*, Dublin, INTO, 2006, p. 11-12.

<sup>1465</sup> Niall Murray, op.cit.

<sup>1466</sup> « It obviously has an adverse effect on the families themselves, but particularly on the rest of the school community and the children. » La ministre de l'Éducation, Mary Hanafin, lors de l'émission d'informations « Morning Ireland », RTE Radio 1, 21 avril 2005.

<sup>1467</sup> « I don't think it's appropriate to go in and start lifting children out of a school classroom situation. There is a need for sensitivity around the question because there are other children there. » Citée dans Niamh Connolly, « Hanafin criticises Garda over student deportations », *Sunday Business Post*, 3 avril 2005.

<sup>1468</sup> « where they now belong ». Le directeur de l'école des enfants d'Okolie déclara dans une réunion publique que la communauté de Castleblayney espérait voir la famille Okolie « revenir chez eux en Irlande – et je dis



Une fois de plus, la campagne jouissait d'un soutien important<sup>1469</sup>. Les familles d'Athlone et de Castleblayney étaient toutes dans le même vol que Kunle en mars 2005, mais dans tout le pays, d'autres groupes locaux défendirent activement des personnes vivant en leur sein et qui avaient été menacées d'expulsion, et firent part de leur déception s'ils n'avaient pas réussi à arrêter la procédure. Le soutien important et l'intérêt des médias pour l'affaire Olivia Agbonlahor et ses jumeaux, dont l'un était autiste, à Clonakilty (comté de Cork)<sup>1470</sup>, et pour Pamela Izevbekhai et ses deux filles à Sligo<sup>1471</sup>, retardèrent la procédure de leur expulsion pour un certain temps<sup>1472</sup>.

### 7.3.6 Des demandeurs d'asile intégrés ?

Du fait des retards considérables dans les procédures de demandes d'asile, certaines personnes vécurent plusieurs années dans une ville ou un village, s'enracinèrent et s'intégrèrent, rendant leur expulsion éventuelle d'autant plus difficile à la fois pour les demandeurs d'asile et pour la communauté qui les avaient accueillis. Les scènes de séparation évoquées dans les reportages sur l'expulsion à Castleblayney le jour du vol pour Lagos, décrivant la détresse de la population locale mettant de l'argent dans les mains de leurs amis nigériens, ne sachant que faire d'autre, les larmes et le chagrin des habitants de la ville à cette occasion, ne furent pas sans rappeler les scènes d'émigration du passé en Irlande<sup>1473</sup>.

---

délibérément 'chez eux' » (« sent back home to Ireland – and I use the word 'home' advisedly »). Cité dans Kathy Sheridan, « Doing nothing is not an option », *Irish Times*, 25 mars 2005.

<sup>1469</sup> Un article d'une page sur l'affaire Okolie parut en première page du Supplément Week-end de l'*Irish Times* deux jours après l'annonce de la décision du ministre de la Justice accordant le droit à Kunle de revenir en Irlande. Kathy Sheridan, « How could I bring my children back to a place where they would not be safe? », *Irish Times*, 26 mars 2005.

<sup>1470</sup> « Town fights autistic boy's deportation » (article non signé), *Irish Examiner*, 19 octobre 2005 ; Ailin Quinlan, « School pals take up the fight to halt deportation », *Irish Examiner*, 25 octobre 2005; Seán O'Riordan, « Community vows court fight to halt family's deportation », *Irish Examiner*, 2 février 2006.

<sup>1471</sup> Le cas de Pamela Izevbekhai suscita l'intérêt de beaucoup de personnes. Elle demanda l'asile en Irlande parce que, dit-elle, si elle était restée au Nigéria, ses deux filles auraient été excisées, comme ce fut le cas pour sa première fille, qui décéda des suites de la procédure. Elle devint une cause célèbre soutenue pendant plusieurs années non seulement par ses amis à Sligo, mais également par des organisations des droits de la femme et de la protection de l'enfant. Pendant plusieurs années, ses avocats réussirent à bloquer son expulsion. Or les documents qu'elle fournit pour prouver la mort de sa fille s'avérèrent être des faux, son dernier recours fut rejeté par la Cour suprême, le soutien s'effrita, préparant ainsi la voie à son expulsion.

<sup>1472</sup> La famille Agbonlahor fut finalement expulsée le 14 août 2007. Pamela Izevbekhai et ses filles furent expulsées le 19 juillet 2011.

<sup>1473</sup> Par exemple « Le poste de police était rempli d'amis et de leurs enfants, choqués et en larmes [...] À 20h40, ils (la famille Okolie) furent embarqués dans une camionnette bleue, les enfants portant encore leur uniforme scolaire. Les portes furent verrouillées et ils furent emportés vers Dublin, laissant derrière eux des scènes dignes des veillées d'antan. [...] Un camarade de classe se souvient que les professeurs et les filles pleuraient; de grands garçons avaient des larmes dans les yeux [...] Nous (les camarades de classe d'Ike Okolie) prièrent le rosaire. Le professeur de musique nous mit un CD de musique douce et nous observâmes une minute de silence [...]

Toutes ces campagnes ne furent pas couronnées de succès – Kunle est à ce jour le seul expulsé ayant eu le droit de revenir en Irlande après son expulsion. Cependant, celles-ci illustraient combien la situation avait changé en si peu de temps. En 2000, quand le gouvernement commença à envoyer les demandeurs d’asile hors de Dublin pour se conformer à sa nouvelle politique, les réactions dans les villages et les villes du pays à l’arrivée imminente de ces étrangers avaient été très hostiles. Cinq ans plus tard, ces communautés avaient accepté ces nouveaux membres, avaient appris à les connaître, leurs enfants allaient à l’école ensemble et comme l’écrivit Fintan O’Toole dans un article cité précédemment, on pouvait maintenant mettre des noms et des visages sur les statistiques anonymes. Une citation dans un article de l’*Irish Times* au sujet des deux Nigérianes expulsées d’Athlone résumait bien ce phénomène :

Claire Martin estimait qu’elles étaient des « Chrétiennes très sympathiques. Elles étaient très amicales, n’avaient ni ne posaient jamais de problèmes », dit-elle. « Comme beaucoup, je pensais que tous ces gens étaient des profiteurs, obtenant des voitures gratuites, vignettes et assurance comprises. Mais j’ai appris à les connaître et quand je leur ai dit ça, elles ont éclaté de rire. Elles trouvaient ça hilarant. Mais il n’y a pas de quoi rire »<sup>1474</sup>.

Peu de temps après les expulsions des Nigériens et le lancement de campagnes publiques très médiatisées pour exiger le retour de certains d’entre eux, un sondage réalisé pour le journal *Sunday Independent* montra que 61 % des personnes interrogées pensaient que les circonstances personnelles des immigrants devraient être prises en compte avant de délivrer un arrêté d’expulsion à leur encontre<sup>1475</sup>. Ainsi, le public reconnaissait la complexité des cas des différentes personnes, devenues, pendant un certain temps au moins, des gens en chair et en os.

### 7.3.7 Conclusion

Le Premier ministre Bertie Ahern se rendit aux États-Unis pour la fête de la Saint Patrick en 2006, comme tous les ans. Pendant son voyage, il fit pression sur le gouvernement américain pour lever la menace d’expulsion qui pesait sur 25 000 Irlandais en situation

---

Lorsque des intervenants (durant une réunion publique) décrivirent la famille, il y eut des larmes et des signes d’assentiment de la tête. » Kathy Sheridan, op.cit.

<sup>1474</sup> « Claire Martin found them to be “very nice Christian women. They were very friendly, never a bother on them”, she said. “Like many people I personally thought that these people were all spongers, getting free cars and tax and insurance. But then I got to know them and I said this and they cracked up. They thought it was hilarious. But it’s no laughing matter”. » Alison Healy, « Appeals for women to be let return to their children », *Irish Times*, 28 mars 2005.

<sup>1475</sup> Alison Harris, « Consider migrants’ personal situation says poll », *Sunday Independent*, 3 avril 2005.

irrégulière qui avaient connu des difficultés à la suite des événements du 11 septembre et la politique sécuritaire qu'ils avaient engendrée. Il rencontra les sénateurs Ted Kennedy et John McCain et exprima son soutien à leur projet de loi pour une réforme de l'immigration qui permettrait à des immigrants sans papiers de rester aux États-Unis, d'y travailler et de faire ensuite une demande de résidence permanente. Pour expliquer sa position, il dit, dans un entretien accordé le jour de l'annonce du second arrêté d'expulsion de Kunle :

Beaucoup d'Irlandais sans papiers sont arrivés ici [en Amérique] dans les années 70 et 80 quand le taux de chômage était à 18 % chez eux. Leurs enfants ont grandi en Amérique et c'est là qu'ils ont leurs racines. Ces personnes se font harceler. Ils ne peuvent pas rentrer chez eux pour des mariages et des enterrements<sup>1476</sup>.

La même semaine, le Parti travailliste et le Fine Gael promirent que s'ils étaient élus aux élections suivantes, ils créeraient un bureau qui viendrait en aide aux émigrés irlandais en difficulté à l'étranger. Ils déclarèrent aussi leur soutien à la législation sur l'immigration de Kennedy et McCain aux États-Unis. Quand on demanda au leader du Parti travailliste, Pat Rabbitte, s'il était hypocrite de demander aux États-Unis de se montrer favorables envers les Irlandais en situation irrégulière alors qu'on appliquait des politiques très dures sur la même catégorie de personnes en Irlande, il déclara : « il y a toujours un degré d'hypocrisie salutaire en politique quand on veut protéger ses intérêts<sup>1477</sup> ».

Le ministre des Affaires étrangères, Dermot Ahern, rejeta les accusations d'hypocrisie. Selon lui, la situation des Irlandais sans-papiers était unique et ne pouvait être comparée à celle des immigrants menacés d'expulsion en Irlande<sup>1478</sup>. Ils « avaient le droit » d'être aux États-Unis, parce qu'ils y avaient des racines et avaient contribué à faire progresser l'économie. « Notre peuple a construit l'Amérique. Nous avons plus de cent représentants au Congrès, plusieurs présidents et 44 millions de personnes qui se réclament d'une descendance irlandaise »<sup>1479</sup>.

---

<sup>1476</sup> « A lot of the Irish who are undocumented came out here [to America] in the 1970s and 1980s when unemployment was at 18 % at home. Their children have grown up in America and their roots are in America. These people are being harassed. They can't go home to weddings and funerals. » Le Premier ministre cité dans Shaun Connolly, « Ahern tries to lift deportation threat to illegal Irish in US », *Irish Examiner*, 16 mars 2006.

<sup>1477</sup> « There's always a healthy element of hypocrisy in politics when it comes to protecting your own interests. » Pat Rabbitte, cité dans Paul O'Brien, « Emigrant agency promised », *Irish Examiner*, 16 mars 2006.

<sup>1478</sup> Notons aussi la différence de terminologie employé par les politiques : les Irlandais aux États-Unis sont désignés comme « undocumented Irish », alors que les étrangers en Irlande sont appelés « illegal immigrants », un terme beaucoup plus négatif.

<sup>1479</sup> « [They are] entitled to be in the US »; « Our people have built up the US. We've over 100 members of Congress, many presidents and 44 million people who claim Irish descent. » « Irish in US different to immigrants here, says Ahern », (article non signé), *Irish Examiner*, 31 mai 2006.

En Irlande, les autorités firent des déclarations fréquentes sur l'importance de l'immigration pour l'économie de l'Irlande et des mesures furent introduites pour mettre un frein au racisme et promouvoir l'inclusion des nouvelles populations. En même temps, certains demandeurs d'asile qui s'étaient intégrés aux communautés au sein desquelles ils vivaient longtemps en attendant que leur demande soit examinée, se firent expulser contre la volonté de leurs voisins et amis irlandais. Bien que beaucoup d'entre eux ne fussent pas reconnus comme réfugiés dans le cadre de la convention de Genève, il aurait été envisageable de leur accorder l'autorisation de rester, pour la bonne et simple raison qu'ils étaient restés si longtemps en Irlande et avaient le soutien de leur communauté locale. Peut-être que pour « protéger les intérêts de l'Irlande », comme le dit Pat Rabbitte, il aurait fallu autoriser ces personnes, représentant des exemples positifs d'intégration à rester là où elles se trouvaient.

## 7.4 Étude de cas 4 : Le conflit à Irish Ferries

### 7.4.0 Introduction

En 2005, la compagnie maritime Irish Ferries lança un plan de départs volontaires auprès de son personnel irlandais. Elle espérait ainsi remplacer ceux qui accepteraient de quitter l'entreprise par des travailleurs d'Europe de l'Est, engagés par l'entremise d'une agence de recrutement basée à Chypre. Pour ce faire, la compagnie voulait immatriculer ses navires sous pavillon de complaisance chypriote, afin de ne pas avoir à payer le salaire minimum irlandais à ses futurs employés.

En novembre et décembre 2005, la compagnie fut paralysée par une grève du personnel navigant, qui jouit d'un énorme capital de sympathie. Des manifestations de soutien rassemblèrent plus de 150 000 personnes dans l'ensemble du pays, les plus importantes depuis vingt cinq ans, et un débat public eut lieu sur la question épineuse des effets de l'immigration de masse, tout comme celle de l'accueil réservé aux travailleurs immigrants.

Cette étude de cas se propose d'analyser la réaction des Irlandais à l'arrivée d'un nombre croissant de travailleurs immigrants. D'abord, nous décrirons les différentes étapes du conflit d'Irish Ferries et étudierons comment les syndicats, soucieux d'éviter la montée d'une vague de xénophobie, mais aussi de lutter pour les droits des travailleurs irlandais, gèrent ce tête-à-tête avec un employeur soutenu par une grande partie du patronat. Puis, nous regarderons de près le déroulement de la journée de mobilisation nationale. Enfin, nous analyserons les conséquences de ce conflit sur le débat concernant la place des travailleurs immigrants en Irlande aujourd'hui.

### 7.4.1 Chronologie des événements

#### 7.4.1.1 Octobre 2004 : premier conflit à Irish Ferries

Irish Ferries annonça la suppression pour la fin octobre 2004 de 150 postes sur le ferry M.V. Normandy qui assurait la route maritime Rosslare – Cherbourg. Le navire allait être alors immatriculé aux Bahamas et le nouveau personnel constitué de travailleurs étrangers, européens de l'est et asiatiques pour la plupart, payés beaucoup moins que ceux qu'ils allaient remplacer. Irish Ferries justifia cette mesure et celle qui suivit un an plus tard par la nécessité

de rester compétitif malgré le manque à gagner dû à l'abolition de la vente de produits hors taxe à l'intérieur de l'UE, à l'émergence des compagnies aériennes 'low cost' telles que Ryanair, au coût élevé de la vie en Irlande qui provoqua une baisse du nombre de touristes étrangers se rendant en Irlande, ainsi que l'augmentation du prix du carburant<sup>1480</sup>. Après plusieurs mois de conflit entre l'entreprise et les syndicats, le tribunal du travail<sup>1481</sup> proposa un compromis permettant à Irish Ferries de sous-traiter les emplois de l'équipage, mais l'obligeant à recruter directement ses officiers et ingénieurs.

Ce premier conflit fut, bien sûr, suivi par les médias, mais n'eut pas le même effet sur l'opinion publique que lorsque l'entreprise essaya d'appliquer les mêmes procédés de recrutement sur ses ferries entre l'Irlande et la Grande-Bretagne un an plus tard. Ce changement pourrait être attribué à deux facteurs. Premièrement, lors de l'élargissement de l'Union européenne en mai 2004, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Suède avaient choisi d'ouvrir leur marché du travail aux ressortissants des dix nouveaux pays membres, contrairement aux autres pays qui avaient préféré mettre en place des restrictions pendant au moins deux ans<sup>1482</sup>. Le premier conflit à Irish Ferries eut lieu seulement quelques mois après cet élargissement, mais les effets de cette ouverture du marché du travail n'étaient pas encore bien connus. Fin 2005, lorsque éclata le deuxième conflit à Irish Ferries, les statistiques sur le nombre élevé de ressortissants de ces nouveaux pays membres venus travailler en Irlande étaient souvent citées dans les médias : environ 100 000 personnes arrivèrent dans l'année suivant l'élargissement<sup>1483</sup>. Bien que cette immigration relativement importante n'eût pas d'impact sur le taux de chômage qui restait toujours aussi faible à environ 4,3 %<sup>1484</sup>, la présence de ces nouveaux travailleurs se ressentit davantage qu'à l'époque du premier conflit. En outre, malgré la croissance économique et la création d'emplois, certains commentateurs s'interrogeaient sur la sagesse de la décision du gouvernement d'avoir ouvert l'accès au

---

<sup>1480</sup> Voir deux articles d'Eamonn Rothwell, PDG d'Irish Continental Group, dont Irish Ferries fait partie : « Most ferry staff want this package », *Irish Times*, 1 octobre 2005, et « Now here's the truth about the Irish Ferries crisis », *Irish Independent*, 29 novembre 2005.

<sup>1481</sup> Labour Court.

<sup>1482</sup> Rappelons que l'Irlande se réservait néanmoins le droit de revenir sur cette décision s'il s'avérait qu'un nombre trop important de personnes s'installaient sur son territoire. La loi nationale Employment Permits Act 2003 Article 3.3 mit en place un mécanisme de sécurité permettant la réintroduction, pendant la période transitoire de sept ans, des permis de travail pour les ressortissants des nouveaux pays membres « if, in the opinion of the Minister, the labour market is experiencing or is likely to experience a disturbance » [www.entemp.ie/publications/labour/2003/employmentpermitsact.pdf](http://www.entemp.ie/publications/labour/2003/employmentpermitsact.pdf) (consulté le 9 octobre 2005).

<sup>1483</sup> Voir par exemple John Breslin. « New EU states boost workforce by 100,000 », *Irish Examiner*, 1<sup>er</sup> août 2005. La grande majorité de ces nouveaux arrivants étaient polonais.

<sup>1484</sup> Un taux de chômage inférieur à 5 % est généralement considéré par les économistes comme constituant le plein-emploi.

marché du travail aux nouveaux pays membres de l'UE et d'avoir mal anticipé l'importance de l'immigration qui s'ensuivrait.

Le deuxième facteur qui pourrait expliquer le changement de l'opinion publique entre le premier et le deuxième conflits à Irish Ferries est qu'en février 2005, un scandale éclata lorsqu'un député socialiste, Joe Higgins, révéla l'exploitation de centaines de travailleurs turcs sur de nombreux chantiers de travaux publics et de construction en Irlande<sup>1485</sup>. Il s'agissait des chantiers de GAMA, la plus grande entreprise de bâtiment et de travaux publics en Turquie, qui avait réussi à décrocher de nombreux contrats en Irlande. Les ouvriers étaient logés et nourris par l'entreprise dans des baraquements sur les chantiers, ils faisaient souvent des semaines de plus de 80 heures, et ceci pour une rémunération horaire de 2,20 €<sup>1486</sup>. L'enquête qui suivit ces révélations dura plusieurs mois et au fur et à mesure que les médias en révélaient les détails (chaque semaine apportant de nouvelles informations sur la manière dont l'entreprise détournait les lois, exploitait ses employés, puis les intimidait lorsqu'ils osaient parler aux enquêteurs ou aux médias), les condamnations, par des personnalités politiques de tout bord et par les médias, se multipliaient. Après ce scandale, les médias s'étaient penchés sur la question du traitement des travailleurs étrangers, et beaucoup d'autres exemples de ces pratiques furent révélés, non seulement dans le bâtiment, mais aussi dans la restauration, l'agriculture, les emplois de maison, pour ne citer que les plus courants.

Nous verrons plus tard comment ces deux aspects de la question, les réserves émises vis-à-vis d'un marché du travail très ouvert vers l'extérieur, parallèlement au malaise suscité par une croissance économique basée en partie sur le mauvais traitement de travailleurs étrangers vulnérables, allaient être au centre de l'affaire Irish Ferries fin 2005 et du débat qui s'en suivit.

#### *7.4.1.2 Septembre à décembre 2005 : deuxième conflit à Irish Ferries*

En septembre 2005, Irish Ferries soumit une proposition aux 543 employés travaillant sur ses ferries entre l'Irlande et la Grande-Bretagne : soit ils acceptaient un départ volontaire, soit ils restaient dans l'entreprise mais avec un salaire beaucoup plus bas. L'entreprise comptait immatriculer ses bateaux sous pavillon de complaisance chypriote, puis embaucher via une agence de recrutement basée à Chypre des équipages lettons, payés 3,50 € de l'heure,

<sup>1485</sup> Un récit de cette affaire fut publié par le Parti socialiste de Joe Higgins sous forme de pamphlet « We are workers, not slaves: the story of the Gama struggle », et de DVD « The Gama Strike: a victory for all workers », The Socialist Party, juillet 2006. Voir le site du parti [www.socialistparty.net](http://www.socialistparty.net) (consulté le 15 janvier 2008).

<sup>1486</sup> Le salaire minimum en Irlande à l'époque était de 7,65 €

soit moins de la moitié du salaire minimum irlandais. En octobre, le tribunal du travail, considérant qu'Irish Ferries n'avait pas épuisé toutes les possibilités de négociations avec ses employés à ce sujet, recommanda que la compagnie maritime garde les équipages existants sur les bateaux naviguant entre l'Irlande et la Grande-Bretagne jusqu'en 2007. Ces recommandations furent rejetées par la direction. Une première manifestation organisée par les syndicats pour protester contre le projet d'Irish Ferries réunit environ 10 000 personnes le 3 novembre<sup>1487</sup>.

La situation se détériora courant novembre, quand les négociations entre les parties échouèrent. Irish Ferries annonça que si les employés n'acceptaient pas les plans de licenciement immédiatement, ils ne toucheraient aucune prime, et la compagnie menaça même de cesser définitivement toutes ses activités en Irlande si on l'empêchait de faire ce qu'elle estimait être économiquement nécessaire à sa survie. Selon elle, environ 90 % du personnel avait déjà fait savoir qu'il accepterait d'être licencié<sup>1488</sup>.

Le 24 novembre, la compagnie embarqua sur un de ses ferries accosté au Pays de Galles environ 70 Lettons embauchés en sous-traitance. Craignant des problèmes à bord avec le personnel irlandais, Irish Ferries fit également appel à une entreprise de sécurité pour les accompagner : des hommes déguisés en passagers qui ne mirent leur uniforme qu'une fois qu'ils avaient embarqué. Plusieurs officiers et des membres de l'équipage, ressentant cela comme une provocation de la part de leur employeur, s'enfermèrent dans la salle de contrôle du bateau, et lancèrent un appel à la grève<sup>1489</sup>. Les ports de Dublin et de Rosslare, ainsi que celui de Pembroke au Pays de Galles, furent très perturbés et les quatre ferries de la compagnie restèrent à quai pendant environ trois semaines.

La fédération syndicale ICTU<sup>1490</sup>, l'organisation réunissant la grande majorité des syndicats en Irlande, appela à une journée de mobilisation nationale le 9 décembre. ICTU, ainsi que SIPTU, le plus grand syndicat du pays, ne savaient pas combien de personnes allaient répondre à cet appel, même s'ils estimaient que de plus en plus de gens étaient prêts à montrer leur désaccord avec ce qui se passait à Irish Ferries, tout comme leur malaise face au phénomène de « déplacement »<sup>1491</sup> des travailleurs irlandais au profit de travailleurs

<sup>1487</sup> Chris Dooley, « 10,000 join march for workforce at Irish Ferries », *Irish Times*, 4 novembre 2005.

<sup>1488</sup> Source : Eamonn Rothwell (PDG d'Irish Continental Group, dont Irish Ferries fait partie), « Most ferry staff want this package », *Irish Times*, 1 octobre 2005.

<sup>1489</sup> Source : « Row erupts on Irish Ferries vessel », RTE News, 24 novembre 2005, disponible sur [www.rte.ie/news/2005/1124/irishferries.html](http://www.rte.ie/news/2005/1124/irishferries.html) (consulté le 24 novembre 2005).

<sup>1490</sup> Irish Congress of Trade Unions, également connu sous le nom Congress.

<sup>1491</sup> Le mot « déplacement » fut très souvent employé lors de ce conflit.



immigrants meilleur marché. Les syndicats étaient conscients du risque de dérapage xénophobe d'une telle situation, comme le souligna à la première manifestation du 3 novembre, David Begg, Secrétaire général d'ICTU :

Une révision à la baisse des conditions de travail entraînerait très certainement des tensions sociales et une antipathie déplacée vis-à-vis des travailleurs étrangers. Ceci pourrait ouvrir un espace pour des forces politiques malveillantes, comme en ont fait l'expérience certains pays européens très stables. Nous avons tout intérêt à tirer des leçons de leur expérience afin de ne pas l'imiter<sup>1492</sup>.

Manus O'Riordan, cadre du syndicat SIPTU, expliqua que son organisation, depuis un certain temps, avait compris que la meilleure façon d'éviter de tels problèmes dans l'avenir et de protéger les conditions de travail des travailleurs irlandais était de mobiliser les travailleurs étrangers et de les informer sur leurs droits<sup>1493</sup>. De cette façon, les conditions de travail de tous pouvaient être garanties, les travailleurs étrangers ne représenteraient pas une source de main d'œuvre moins chère pour les employeurs, et ne seraient donc pas perçus par leurs collègues irlandais comme une menace. Le syndicat espérait ainsi unir les travailleurs de toutes nationalités dans la lutte pour la protection des conditions de travail de tous<sup>1494</sup>.

Le gouvernement, conscient lui aussi que la situation pourrait avoir des conséquences négatives, était très critique à l'égard de la direction d'Irish Ferries pour sa gestion de la crise. Le ministre de l'Entreprise, du commerce et de l'emploi, Micheál Martin, se déclara ouvertement hostile à la démarche de la compagnie :

Je suis outré par l'attitude adoptée par Irish Ferries depuis quelques semaines dans ses relations avec les syndicats. Le Premier ministre et d'autres membres du gouvernement condamnent tout particulièrement les tactiques agressives de l'entreprise, ce n'est certainement pas comme ça qu'on doit faire les choses<sup>1495</sup>.

<sup>1492</sup> « A race to the bottom in employment conditions would almost certainly create social tensions and a misjudged antipathy towards foreign workers. Out of this can come space for malevolent political forces. This has been the experience of some very stable European countries. We would do well to learn from their experience and be sure not to emulate it ». Cité dans Chris Dooley, « 10,000 join march for workforce at Irish Ferries », *Irish Times*, 4 novembre 2005.

<sup>1493</sup> Les informations concernant SIPTU proviennent d'un entretien, le 4 juillet 2006, avec Manus O'Riordan, cadre et chargé de recherche du syndicat SIPTU.

<sup>1494</sup> SIPTU employait à l'époque deux Polonais et un Lituanien chargés d'établir des relations avec les travailleurs étrangers. Les principaux documents d'information du syndicat sont publiés en russe, polonais, lituanien, letton, turque, allemand et français. Entre juin 2004 et décembre 2005, SIPTU recrute 15 000 nouveaux membres parmi les travailleurs immigrés. Source : Niall Murray, « SIPTU gains 15,000 non-national members over 18 months », *Irish Examiner*, 24 janvier 2006.

<sup>1495</sup> « I am appalled at the approach taken by Irish Ferries in recent weeks to the conduct of industrial relations. In particular, the Taoiseach and other members of the government have condemned the company's confrontational tactics which are, quite simply, not the way that business should be done ». Déclaration du ministre de l'Entreprise, du commerce et de l'emploi, Micheál Martin, lors du débat parlementaire du 29 novembre 2005. *Dáil Éireann Debate*, Vol.611, No.1, p.70.

Le ministre critiqua non seulement la façon dont la direction de l'entreprise se comportait, mais également le fond de ce qu'elle proposait :

La protection des conditions de travail est un objectif important de la politique gouvernementale. Nous ne voulons pas créer une économie de bas salaires dans ce pays. Nous ne voulons surtout pas encourager une division sociale en transformant des emplois corrects pour des citoyens irlandais en emplois mal payés visant des travailleurs immigrés<sup>1496</sup>.

Cependant, il rejeta les déclarations des syndicats selon lesquels une situation similaire à celle d'Irish Ferries pouvait se reproduire ailleurs, puisque les règles dans le secteur maritime se limitaient à ce seul secteur. Les entreprises basées sur la terre ferme étaient, selon lui, sujettes à la législation du travail irlandaise. La fédération patronale IBEC tenait une position similaire : bien qu'argumentant que le plan d'Irish Ferries ne faisait que suivre une logique commerciale face à la concurrence d'autres compagnies ayant des coûts de main d'œuvre moins élevés, elle insista sur le fait que la situation était unique et ne pouvait pas se reproduire ailleurs en Irlande<sup>1497</sup>. Par conséquent, elle considérait que la décision des syndicats de manifester était inutile et nuirait à la productivité, mais aussi à la réputation du pays auprès de futurs investisseurs<sup>1498</sup>.

Le polémique en Europe courant 2005 au sujet de la directive Bolkestein<sup>1499</sup> sur la libéralisation du marché des services, renforçait l'argument des syndicats selon lequel le marché du travail européen allait en se libéralisant, et ceci aux dépens de tous les travailleurs. Certes, le débat sur la directive Bolkestein ne fut pas aussi vif en Irlande que dans d'autres pays, notamment en France, mais le conflit à Irish Ferries se produisit à un moment où le spectre du dumping social s'ajoutait à celui des délocalisations, et la crainte que le boom

<sup>1496</sup> « Protection of employment standards is an important goal of public policy. We do not want to create a low-wage economy in this country. In particular, we don't want to foster a social division by having jobs transformed from decent employment for Irish citizens to low-paid positions targeted at migrant workers ». Ibid.

<sup>1497</sup> Voir Niamh Connolly, « Social partnership on the rocks », *Sunday Business Post*, 27 novembre 2005.

<sup>1498</sup> Voir Chris Dooley, « Trade unions promise to build on people power », *Irish Times*, 10 décembre 2005. La fédération patronale s'opposa, lors des négociations quelques mois plus tard d'un accord de partenariat social, à toute mesure empêchant un employeur d'avoir recours à la délocalisation ou au recrutement de travailleurs à l'étranger, si cela s'avérait économiquement ou commercialement nécessaire. Source : Chris Dooley, « New sense of optimism emerges at partnership discussions », *Irish Times*, 20 mars 2006.

<sup>1499</sup> Directive Services de son nom officiel. Proposée par le commissaire européen Frits Bolkestein, cette directive prônait la libéralisation du marché des services au sein de l'Union européenne. L'élément le plus contesté de cette directive était le « principe du pays d'origine » (PPO), qui voulait qu'un prestataire de service soit lié aux seules réglementations applicables dans son pays d'origine. Les critiques de cette directive soutenaient que le PPO allait permettre à des prestataires de services des pays de l'est de l'UE de faire du dumping social en faisant travailler leurs salariés ailleurs dans l'UE mais en leur payant des salaires de leurs pays, forcément beaucoup plus bas. Cet argument était à l'origine de l'image du 'plombier polonais' si souvent évoquée lors de la campagne pour le référendum sur le Traité européen en France au printemps 2005. Suite à une campagne d'opposition, menée notamment par la Confédération européenne des syndicats et les partis de gauche du Parlement européen, la Directive Services fut très largement modifiée avant d'être adoptée en 2006.

économique ne s'arrête un jour était présente dans l'esprit de beaucoup d'Irlandais. Le syndicat SIPTU, qui le surnomma la directive Frankenstein, considérait qu'une telle mesure ouvrirait la porte à l'exploitation des travailleurs, puisqu'elle entraînerait une baisse des salaires et une dégradation des conditions du travail, exactement comme c'était le cas à Irish Ferries. Il était donc important, selon lui

[de] protester non seulement contre une révision à la baisse des conditions de travail introduite par la direction d'Irish Ferries à l'encontre de ses salariés, mais aussi contre un programme similaire contenu dans la directive sur les services proposée par l'UE. Si le premier est l'exemple le plus flagrant d'une exploitation facilitée par l'existence d'une 'loi de la mer', le second constitue une tentative de poursuivre le même objectif en introduisant une 'loi de la jungle' sur terre<sup>1500</sup>.

#### 7.4.1.3 Le 9 décembre 2005 : journée de mobilisation nationale<sup>1501</sup>

Plus de 150 000 personnes défilèrent dans toutes les grandes villes du pays, la plus grande manifestation ayant lieu à Dublin<sup>1502</sup>, une mobilisation sans précédent depuis les manifestations de la fin des années 1970 contre le fort taux d'imposition sur le revenu. Les défilés étaient composés d'employés d'Irish Ferries, mais également d'autres travailleurs dans le secteur des transports tels que les syndicats des chauffeurs de bus et de tramway, ainsi que la Fédération des taxis. Les différents syndicats d'enseignants et d'étudiants, ainsi que les syndicats des infirmiers étaient bien représentés. Les partis politiques, notamment ceux de gauche (le Parti travailliste, le Sinn Féin, le Parti socialiste et le Parti des travailleurs socialistes<sup>1503</sup>), étaient très visibles grâce à leurs nombreuses banderoles. Beaucoup de personnes défilèrent également à titre individuel.

Le slogan le plus récurrent lors de cette journée de mobilisation était « le seuil de la décence » (« the threshold of decency »), slogan qui se trouvait sur de nombreuses pancartes et banderoles. Cette expression avait été employée par les syndicats lorsqu'ils lancèrent le mot d'ordre de la manifestation, pour souligner le fait qu'ils voulaient manifester contre

<sup>1500</sup> « The magnificent trade union demonstrations of recent weeks were not only protesting against a race to the bottom currently being pursued by Irish Ferries management against its workers, but also against the same agenda being pursued through the EU's proposed Services Directive. If the former is the most glaring example of how exploitation is being facilitated by the 'law of the sea', the latter is an attempt to advance the same aims by introducing the 'law of the jungle' on land ». SIPTU, *EU Services Directive: The Frankenstein Directive*, Dublin, SIPTU, 2006.

<sup>1501</sup> Les informations sur les manifestations proviennent d'articles de presse, de reportages à la radio nationale, mais également de plusieurs blogs sur Internet et d'entretiens informels avec des personnes présentes ce jour-là.

<sup>1502</sup> Selon les chiffres cités dans l'*Irish Examiner*, plus de 100 000 personnes ont défilé à Dublin, 15 000 à Waterford, 10 000 à Cork et Limerick, 2 500 à Galway, 3 000 à Athlone, 2 500 à Sligo et 1 000 à Rosslare. Michael O'Farrell et Ann Cahill, « 150,000 people, one message », *Irish Examiner*, 10 décembre 2005.

<sup>1503</sup> Socialist Workers Party

l'exploitation des travailleurs immigrés et non pas contre leur arrivée. Le Secrétaire général d'ICTU, David Begg, répéta cette expression lors de son discours à la manifestation :

Et nous adressons un message essentiel à tous les employeurs de ce pays : il y a un seuil à la dignité humaine, un seuil au-dessous duquel le peuple irlandais refusera que l'on rabaisse qui que ce soit, d'où qu'il vienne<sup>1504</sup>.

Tous les discours des responsables syndicaux réitérèrent ce point :

Ici, dans ce pays riche, nous n'avons pas besoin de faire construire nos infrastructures, de faire transporter nos marchandises et de faire assurer nos services par des travailleurs immigrés vulnérables payés des salaires d'esclaves. (Jack O'Connor, président de SIPTU)<sup>1505</sup>.

Le mouvement syndical tient à adresser un message très clair au gouvernement : nous ne voulons pas d'une société basée sur l'injustice, l'injure et l'exploitation des travailleurs. (Peter McLoone, président d'ICTU)<sup>1506</sup>.

Les banderoles arboraient des messages similaires de solidarité avec les travailleurs immigrés : « Halte à l'exploitation »<sup>1507</sup>, « Pas de bateaux d'esclaves sur la mer d'Irlande »<sup>1508</sup>, « Des droits égaux pour tous les travailleurs »<sup>1509</sup>, « Une insulte envers une personne est le problème de tous »<sup>1510</sup> ou bien « Irlandais et migrants, unissez-vous »<sup>1511</sup>. Des travailleurs étrangers étaient présents dans les cortèges, notamment des Polonais et des Lettons (deux nationalités fortement représentées en Irlande), portant parfois des pancartes qui renforçaient cette idée de solidarité entre les travailleurs : « Travailleurs immigrés solidaires des

<sup>1504</sup> « And we have a message which is fundamental for every employer in the country, that there is a threshold of decency below which the Irish people will not accept anybody being dragged, no matter where they come from ». David Begg, Secrétaire général d'ICTU, cité dans Chris Dooley, « Trade unions promise to build on people power », *Irish Times*, 10 décembre 2005.

<sup>1505</sup> « Here in this wealthy country, we don't need to have our infrastructure built and we don't need to have our goods transported and we don't need to have our services provided by vulnerable migrant workers who are paid slave wages. » Jack O'Connor, président de SIPTU, cité dans Michael O'Farrell & Ann Cahill, « Sea of support, 150,000 take to the streets », *Irish Examiner*, 10 décembre 2005.

<sup>1506</sup> « The union movement wants to send a very clear message to Government that we do not want a society that is founded on injustice, blackguardism and the exploitation of workers. » Peter McLoone, président d'ICTU, *Ibid.*

<sup>1507</sup> « Stop Exploitation ».

<sup>1508</sup> « No slave ships on the Irish Sea ». Cette image de bateaux d'esclaves revenait souvent sur les pancartes, et avait déjà été employée par des syndicalistes. Par exemple la déclaration de Patricia King, secrétaire régionale de SIPTU : « Other companies on the Irish Sea can remain profitable without resorting to the use of floating sweatshops ». Citée dans Michael O'Farrell, « Irish Ferries move averts strike action », *Irish Examiner*, 4 octobre 2005.

<sup>1509</sup> « Equal rights for all workers ».

<sup>1510</sup> « An injury to one is the concern of all ». Ce dicton est selon le syndicat SIPTU de James (Big Jim) Larkin, le leader syndical et socialiste du début du XX<sup>ème</sup> siècle, connu surtout pour avoir organisé les travailleurs lors du lockout de Dublin qui dura pendant cinq mois en 1913-1914.

<sup>1511</sup> « Irish and migrants unite ».

travailleurs irlandais »<sup>1512</sup> et « Travailleurs polonais contre l'exploitation »<sup>1513</sup> pour ne citer que deux exemples. Le président d'ICTU, Peter McLoone, se félicita de les voir nombreux dans les rangs des manifestants et de l'accueil positif qui leur avait été réservé, preuve pour lui que le mot d'ordre avait été bien compris par tout le monde :

Nous vous souhaitons à tous la bienvenue. Nous déclarons haut et fort que ce ne sont pas les travailleurs immigrés qui font baisser les salaires et les conditions de travail, ce sont les employeurs qui sont prêts à les exploiter. Nous voulons mettre fin à cette situation une bonne fois pour toutes<sup>1514</sup>.

La couverture médiatique de la journée de mobilisation fut considérable et très positive dans l'ensemble. Cet événement fit bien sûr la Une de tous les journaux télévisés et de la presse écrite, qui décrivaient une ambiance bon enfant mais déterminée, et commentaient la diversité des manifestants : pas seulement les inconditionnels des manifestations, les syndicalistes et les militants de gauche, mais des personnes de tous bords et de tous milieux socio-professionnels<sup>1515</sup>. Les reportages faisaient état du nombre important de personnes qui avaient rejoint les cortèges à titre individuel et du soutien de la population en général, les applaudissant lors de leur passage<sup>1516</sup>. Même les tabloïds, tout en peignant les syndicats et le syndicalisme comme appartenant au passé, présentèrent la manifestation sous une lumière positive. Nous n'avons trouvé aucun reportage à tendance xénophobe.

Signe peut-être que l'Irlande avait perdu l'habitude des manifestations de grande ampleur, plusieurs médias, tout en critiquant Irish Ferries pour sa gestion maladroite de la crise et donnant raison en quelque sorte aux grévistes, demandèrent pourquoi la manifestation avait été organisée un jour de semaine, provoquant d'importantes perturbations et une perte de productivité, alors qu'elle aurait, selon eux, très bien pu avoir lieu un dimanche. Cette question fut également posée par la vice-premier ministre, Mary Harney<sup>1517</sup>, et largement débattue à la radio et la télévision<sup>1518</sup>.

---

<sup>1512</sup> « Migrant workers in solidarity with indigenous Irish workers ».

<sup>1513</sup> « Polish workers against exploitation ».

<sup>1514</sup> « A Céad míle fáilte to you all. We are saying loud and clear that it is not migrant workers who are depressing wages and conditions of employment, it is employers who are prepared to exploit. We want that rooted out and ended. » Le Président d'ICTU, Peter McLoone, cité dans Chris Dooley, « Trade unions promise to build on people power », *Irish Times*, 10 décembre 2005.

<sup>1515</sup> Pour un compte rendu de l'ambiance à Dublin, voir Kathy Sheridan, « Steadfast marchers earn applause and cover cracks in solidarity », *Irish Times*, 10 décembre 2005.

<sup>1516</sup> Ibid. Les applaudissements ont fortement marqué le cadre du syndicat SIPTU Manus O'Riordan et ses collègues, peu habitués à un tel soutien des passants lors d'une manifestation (entretien avec l'auteur).

<sup>1517</sup> Michael O'Farrell & Ann Cahill, « 150,000 people, one message », *Irish Examiner*, 10 décembre 2005.

<sup>1518</sup> Sur le débat dans les médias sur cette question, voir Harry Browne dans sa colonne hebdomadaire « Meejit », *Village Magazine*, 15-21 décembre 2005.

#### 7.4.1.4 La fin du conflit

Moins d'une semaine après cette manifestation, le 14 décembre 2005, employeurs et syndicats trouvèrent un compromis et la grève fut suspendue. Selon les conditions d'un accord signé entre les deux parties, les syndicats ne s'opposeraient plus à l'embauche par sous-traitance de ceux qui allaient travailler sur les bateaux d'Irish Ferries, tandis que la compagnie s'engageait à ce que ces nouveaux employés étrangers soient payés au salaire minimum irlandais, soit plus du double de ce qui avait été prévu au départ, et bénéficient de davantage de temps de repos. La compagnie pouvait immatriculer ses bateaux à l'étranger, mais le salaire et les conditions de travail du personnel à bord feraient l'objet d'un accord basé sur la loi irlandaise. Les employés irlandais souhaitant rester à leurs postes allaient pouvoir le faire au même salaire et aux mêmes conditions qu'avant<sup>1519</sup>.

Un débat opposa ceux qui considéraient que l'on ne pouvait pas obtenir mieux et ceux pour lesquels les syndicats avaient trahi la cause des travailleurs en acceptant un tel accord, sans parler de ceux qui se demandaient si Irish Ferries pouvait être contraint de respecter les engagements de cet accord dans l'avenir si la compagnie était immatriculée à l'étranger<sup>1520</sup>. Cependant, ce qui est sûr, c'est que le débat sur l'immigration de masse et ses effets sur la société irlandaise était plus présent que jamais dans les esprits à la fin 2005.

### 7.4.2 Les conséquences de l'affaire Irish Ferries

#### 7.4.2.1 Négociations en vue d'améliorer la protection des travailleurs

Le conflit Irish Ferries, qui dura plusieurs mois, retarda le début des discussions qui devaient commencer le 17 novembre 2005 sur un nouvel accord de partenariat social, étant donné que l'accord *Sustaining Progress* prenait fin le 31 décembre 2005. Il s'agit d'une série d'accords pluriannuels signés depuis 1987 entre le gouvernement, les employeurs et les syndicats<sup>1521</sup>, pour assurer la croissance économique dans un climat de paix sociale<sup>1522</sup>.

<sup>1519</sup> Source : « Plenty of scope for both sides to claim victory », *Irish Times*, 15 décembre 2005.

<sup>1520</sup> Sur ce sujet, voir Eoin Ó Murchú, « Industrial storm clouds ahead despite settlement » et Emma Browne, « Significance of the reflagging deal », deux articles dans *Village Magazine*, 15-21 décembre 2005.

<sup>1521</sup> Depuis 1997, un quatrième pilier réunissant ceux qui travaillent dans ce qu'on appelle « the community and voluntary sector » participe aux discussions générales mais pas aux négociations salariales.

<sup>1522</sup> Les accords de partenariat jusque là étaient : Programme for National Recovery (1987-1990), Programme for Economic and Social Progress (1990-1993), Programme for Competitiveness and Work (1993-1997), Partnership 2000 (1997-2000), Programme for Prosperity and Fairness (2000-2003) et Sustaining Progress (2003-2005).

Voyant en octobre et début novembre 2005 l'ampleur des problèmes à Irish Ferries et mesurant l'hostilité de certains syndicats vis-à-vis d'un système d'accords de partenariat social qui privilégiait, selon eux, le volet économique aux dépens du volet social, ICTU déclara quelques jours avant la première manifestation du 3 novembre qu'il ne se rendrait pas à la table des négociations pour le moment. Évidemment, sans la participation des syndicats, il était impossible de commencer.

Mi-décembre, une fois le conflit à Irish Ferries résolu, le gouvernement espérait relancer les négociations le plus rapidement possible, étant donné que l'accord *Sustaining Progress* n'était en vigueur que quelques jours encore. Cependant, ICTU et SIPTU insistèrent sur le fait que tant que les problèmes soulevés par le conflit à Irish Ferries n'étaient pas réglés, ils n'accepteraient pas de discuter d'autres éléments d'un nouvel accord. Selon ces syndicats, la question du remplacement des travailleurs irlandais par des travailleurs étrangers, à des salaires plus bas et parfois dans des conditions frôlant l'illégalité, devait être résolue de toute urgence. Pour éviter ces dérives, selon les syndicats, les autorités devaient veiller au respect non seulement du salaire minimum horaire défini par la loi, mais également au respect des salaires établis par les conventions collectives dans les différentes professions. Ceci protégerait les emplois déjà occupés par les travailleurs irlandais, limitant ainsi les risques d'une éventuelle hostilité de la population irlandaise envers les travailleurs immigrants, tout en assurant que tout travailleur étranger recruté soit traité de la même façon que ses collègues locaux. Les syndicats ne voulaient pas que la question essentielle du « déplacement » s'ajoute à une longue liste de préoccupations syndicales, mais fasse au contraire l'objet de négociations à part avant même de commencer le reste des pourparlers<sup>1523</sup>.

Le gouvernement accepta d'entamer des discussions avec les syndicats, et le Premier ministre Bertie Ahern exprima de nouveau son mécontentement face à la situation à Irish Ferries dans son discours d'ouverture des négociations :

Nous ne voulons pas que certains profitent d'une concurrence basée sur des bas salaires, une précarisation du travail, une baisse des normes de santé et de sécurité ou sur le non-respect des règles<sup>1524</sup>.

Ces discussions, qui commencèrent début février 2006, durèrent bien au-delà des trois semaines prévues par le gouvernement. David Begg, Secrétaire général d'ICTU, expliqua

---

<sup>1523</sup> Jack O'Connor, Président de SIPTU, cité dans Chris Dooley, « ICTU likely to support request by SIPTU to defer talks », *Irish Times*, 25 octobre 2005.

<sup>1524</sup> « We do not want to see people building competitive advantage based on poor wages, casualisation of labour, low health and safety standards or other poor compliance standards. » Le Premier ministre Bertie Ahern, cité dans Chris Dooley, « Unions, employers have many hurdles to clear », *Irish Times*, 6 février 2006.

dans un article publié un an plus tard<sup>1525</sup> que la difficulté principale à surmonter lors des négociations était la résistance à tout changement dans le droit du travail de la part de la fédération des employeurs IBEC, qui souhaitait tout simplement une meilleure application de la législation déjà en vigueur<sup>1526</sup>. Selon Begg, les opposants les plus farouches à une plus grande régulation du marché du travail étaient les entreprises étrangères implantées en Irlande, et notamment les entreprises américaines :

Ils considéraient tout changement législatif dans ce domaine comme changement de cap, un éloignement fondamental d'un marché du travail très favorable aux entreprises, totalement souple et, par définition, non réglementé. Le pouvoir [des entreprises d'investissement direct étranger] est considérable – non seulement en tant que groupe d'influence au sein d'IBEC, mais également en ce qui concerne leur accès politique direct et leur poids auprès du gouvernement.<sup>1527</sup>

Ce contexte délicat explique pourquoi il fallut trois mois de pourparlers avant de lancer les négociations, puis cinq mois supplémentaires pour parvenir à un accord sur les mesures de protection de l'emploi à inclure dans le nouvel accord pluriannuel, qui prévoyait la création d'un nouvel organisme, le Bureau du respect des droits du travail (Office of the Director for Employment Rights Compliance - ODERC)<sup>1528</sup>, pour veiller à l'application de la législation du travail. Cet organisme, créé en 2007 sous le nom d'Autorité nationale des droits du travail (National Employment Rights Authority - NERA), dont dépendent les inspecteurs du travail, dispose de moyens et de pouvoirs considérables pour contrôler et sanctionner les employeurs peu scrupuleux. Il est également chargé de campagnes d'informations sur les droits des travailleurs, ciblant en particulier les travailleurs étrangers<sup>1529</sup>.

L'annonce de la création de ce nouvel organisme fut accueillie favorablement par l'Inspection du travail<sup>1530</sup>. Dans un rapport soumis au gouvernement début 2005, avant même que n'éclate le scandale Gama et le deuxième conflit à Irish Ferries, l'Inspection du travail avait attiré l'attention sur son manque de moyens et de pouvoirs pour faire respecter la loi<sup>1531</sup>.

<sup>1525</sup> David Begg, Immigration, Integration and Cultural Identity, in *Translocation*, Vol.2, No.1, été 2007, p.181-189.

<sup>1526</sup> Ibid, p.183.

<sup>1527</sup> « They saw any change in the legal framework on this issue as a watershed – a fundamental shift away from a pro-business totally accommodating and, by definition, unregulated labour market. The power of (Foreign Direct Investment companies) is very great – not just as an influence group within IBEC but also in terms of their direct political access to and clout with the Government. » Ibid.

<sup>1528</sup> Cet organisme, contrairement à ce que souhaitaient les syndicats, n'est pas indépendant, mais dépend du ministère de l'Entreprise, du commerce et de l'emploi.

<sup>1529</sup> Tous les détails de cet accord se trouvent dans Department of the Taoiseach, *Towards 2016 : Ten-Year Framework Social Partnership Agreement 2006-2015*, Dublin, Stationery Office, 2006, 141p. Voir en particulier p. 91-107.

<sup>1530</sup> Labour Inspectorate.

<sup>1531</sup> Chris Dooley, « National partnership talks to start after ferries settlement », *Irish Times*, 15 décembre 2005.



Il n'y avait que 31 inspecteurs du travail dans un pays qui comptait environ deux millions d'emplois<sup>1532</sup> et ils ne disposaient comme arme que d'amendes peu dissuasives (la plus élevée étant de 3 000 €) et rarement appliquées. L'ancien Premier ministre, Garrett Fitzgerald qualifia ce manque d'inspecteurs du travail de scandaleux : « L'incapacité persistante du gouvernement de nommer un nombre suffisant d'inspecteurs du travail est un manquement au devoir que les syndicats ont raison d'attaquer »<sup>1533</sup>.

Grâce à ce nouvel accord, le nombre d'inspecteurs triplait, passant à 90 au lieu des 31 existants, et les amendes augmentaient considérablement, leur montant allant de 5 000 à 250 000 €. De plus, une nouvelle loi fut adoptée, rendant plus difficile pour un employeur de licencier des travailleurs irlandais dans le seul but de les remplacer par une main d'œuvre étrangère meilleur marché<sup>1534</sup>. Cependant, aucune mesure ne fut prise concernant le droit des travailleurs de percevoir « la rémunération correspondant à un emploi » (« the going rate for the job ») dans certains secteurs, notamment celui du bâtiment, où des conventions collectives établirent un tarif horaire bien supérieur au salaire minimum de base. Cependant, dans l'ensemble, les travailleurs étrangers sont mieux protégés qu'auparavant grâce à cet accord, qui couvre un des deux aspects du débat soulevés lors du conflit d'Irish Ferries, à savoir l'exploitation de ces travailleurs vulnérables.

#### 7.4.2.3 Limiter l'accès au marché du travail irlandais

En ce qui concerne l'ouverture du marché du travail, il s'agissait de déterminer si l'Irlande ne devait pas en limiter davantage l'accès. L'opinion publique était très majoritairement de l'avis qu'il n'aurait pas fallu en 2004 ouvrir le marché du travail sans aucune restriction aux citoyens des dix nouveaux pays membres de l'UE. Quelques semaines après la journée de mobilisation nationale, le quotidien *l'Irish Times* publia un sondage selon lequel 70 % des Irlandais estimaient que l'on ne devait plus laisser rentrer des travailleurs étrangers ou que leur nombre devait être réduit<sup>1535</sup>. Si une majorité des personnes interrogées pensait que l'immigration avait été bénéfique pour l'économie (59 %) et la société irlandaises

<sup>1532</sup> À titre comparatif, il y avait, à la même époque, 41 inspecteurs sanitaires pour veiller au seul respect de la législation anti-tabac, 200 inspecteurs agricoles, 700 inspecteurs des impôts et même, fait souvent cité à l'époque, 50 'dog wardens' (chargés de veiller au respect de la législation concernant les chiens).

<sup>1533</sup> « The persistent failure of the Government to appoint a sufficient number of labour inspectors has been a grave dereliction of duty that the unions have been right to attack ». Garrett Fitzgerald, « Some facts on 'displacement' of Irish workers », *Irish Times*, 14 janvier 2006.

<sup>1534</sup> La loi Protection of Employment (Exceptional Collective Redundancies) Act entra en vigueur en mai 2007.

<sup>1535</sup> Mark Brennock, « Growing anxiety over migrant labour », *Irish Times*, 23 janvier 2006.

(52 %), 78 % d'entre elles voulaient la mise en place de restrictions, sous forme de permis de travail, pour les ressortissants des nouveaux pays membres de l'UE<sup>1536</sup>. Interrogées sur les conséquences de l'arrivée importante de travailleurs immigrés, 53 % pensaient qu'il était plus difficile pour les Irlandais de trouver un emploi et 63 % estimaient que la présence de ces travailleurs immigrés représentait une menace pour les salaires et les conditions de travail.

ICTU et le syndicat SIPTU, qui ne s'étaient pas opposés à l'ouverture du marché du travail lors de l'élargissement de l'Union européenne en 2004, déclarèrent que tant que les travailleurs irlandais n'étaient pas suffisamment protégés par la loi, ils ne souhaitaient pas voir accorder l'accès libre aux Bulgares et aux Roumains lors de l'adhésion de leurs pays à l'UE en janvier 2007<sup>1537</sup>. Même la fédération patronale IBEC, si favorable à l'ouverture du marché du travail en 2004, demanda au gouvernement de limiter temporairement l'accès des ressortissants de ces deux pays, afin de mieux pouvoir surveiller le nombre d'arrivées. Quant aux partis politiques, le leader du Parti travailliste, Pat Rabbitte, déclara quelques semaines seulement après la fin du conflit à Irish Ferries :

La diversité de la main d'œuvre ici a eu beaucoup de retombées positives, mais après le conflit à Irish Ferries, on ne peut plus dire qu'elle ne doit pas être régulée. Après tout, il y a 40 millions de Polonais, donc c'est une question que nous devrions regarder de près<sup>1538</sup>.

Pat Rabbitte fut vivement critiqué pour ces déclarations, accusé d'opportunisme et de populisme<sup>1539</sup> ; on lui reprocha également d'attiser l'hostilité envers les travailleurs étrangers, notamment les nombreux Polonais déjà sur place. Un élu local du Sinn Féin déclara :

Qu'il l'ait fait par hasard ou exprès, et on a du mal à faire la différence, il a réussi d'un seul coup à faire porter la responsabilité de la débâcle d'Irish Ferries et le problème des déplacements de travailleurs non pas aux politiques gouvernementales et aux employeurs mais aux travailleurs immigrés, qu'ils soient ou non originaires d'un pays de l'UE<sup>1540</sup>.

---

<sup>1536</sup> Mark Brennock, « 78 % want permit system for EU migrants », *Irish Times*, 23 janvier 2006.

<sup>1537</sup> Paul Cullen, « Call for checks on migrant workers' rights », *Irish Times*, 21 octobre 2006.

<sup>1538</sup> « There are many positive spin-offs from the diversity of labour here now, but to say that it should for all time go unregulated, I think, has been thrown into question by the Irish Ferries dispute. There are 40 million or so Poles after all, so it is an issue we have to look at. » Pat Rabbitte, cité dans Stephen Collins, « Rabbitte calls for rethink of policy on immigrants », *Irish Times*, 3 janvier 2006.

<sup>1539</sup> Le ministre de la Justice, Michael McDowell mena la charge en l'accusant d'être « opportuniste, inconstant, hypocrite, pas digne de confiance, incompétent, xénophobe, et cynique » (« opportunistic, inconsistent, hypocritical, untrustworthy, incompetent, xenophobic and cynical »). Stephen Collins, « McDowell rounds on Labour over immigration stance », *Irish Times*, 3 février 2006.

<sup>1540</sup> « Whether by design or accident – and it's hard to tell the difference – he has managed in one fell swoop to shift the blame for the Irish ferries debacle and the continuing problems of worker displacement away from the policies of the Government and the employers and on to the heads of migrant workers from both within and

Cependant, il semblait y avoir un certain consensus du côté des partis politiques sur la mise en place de restrictions, au moins pour un certain temps, pour les Bulgares et les Roumains à partir de l'année suivante<sup>1541</sup>. Quelques mois plus tard, le gouvernement annonça, sans susciter d'émotion, que les ressortissants de ces deux futurs nouveaux pays membres n'auraient pas librement accès au marché du travail. Cette décision fut prise peu de temps après une annonce similaire par le gouvernement britannique, et le ministre des Affaires étrangères, Dermot Ahern, justifiait cette décision de la manière suivante :

Ceci montre que l'Irlande a déjà donné, en assurant, en règle générale, un accès libre. [...] Si les autorités britanniques introduisaient des restrictions mais pas l'Irlande, nous serions le seul pays anglophone de l'UE à ne pas le faire. À notre avis, cela pourrait entraîner l'arrivée d'un nombre anormalement élevé de personnes<sup>1542</sup>.

L'expression « l'Irlande a déjà donné » (« Ireland has done its bit »), employée ici par le ministre, semble quelque peu incongrue, puisqu'elle sous-entend une bonne action, alors que l'Irlande avait en 2004 un besoin important de main d'œuvre et avait accueilli ces travailleurs les bras ouverts. Deux ans plus tard, les besoins de main d'œuvre n'avaient pas diminué, mais le changement de l'opinion publique et les prises de position des syndicats jouèrent un rôle important dans cette décision gouvernementale.

### 7.4.3 Conclusion

Les syndicats déclarèrent en automne 2005 que l'affaire Irish Ferries allait être un test décisif<sup>1543</sup> pour le partenariat social. Ceux-ci réussirent en décembre de la même année à éviter que le conflit et les manifestations ne prennent une tournure xénophobe et à ce que la revendication principale soit le traitement équitable de tous. L'heure pendant le conflit était à la solidarité entre travailleurs de toutes nationalités, et les négociations qui suivirent cette affaire se fondaient sur l'idée que tout en essayant de protéger les emplois irlandais, il fallait se préoccuper du sort réservé aux étrangers venus travailler en Irlande. Il était devenu clair

---

outside the EU ». David Cullinane (conseiller municipal à Waterford, élu du Sinn Féin), « Has Labour's Pat Rabbitte lost the plot? », *Waterford News and Star*, 13 janvier 2006.

<sup>1541</sup> Liam Reid & Jamie Smyth, « Taoiseach to delay move on wider EU work rights », *Irish Times*, 9 mai 2006. L'ancien Premier ministre du Fine Gael, Garrett Fitzgerald, dans son article « Some facts on 'displacement' of Irish workers », *Irish Times*, 14 janvier 2006, prônait, lui aussi, des restrictions dans l'accès au marché du travail pour les Roumains et les Bulgares.

<sup>1542</sup> « This is an indication that Ireland has done its bit to provide free access, by and large. (...) If the British authorities introduced restrictions but we did not, Ireland would be the only English-speaking country in the EU without any restrictions. In our view, that might have led to larger numbers than normal coming to our shores. » Dermot Ahern, ministre des Affaires étrangères, lors du débat parlementaire, le 25 octobre 2006. *Dáil Éireann Debate*, Vol. 626, No. 2, p. 550-551.

<sup>1543</sup> L'expression « a litmus test » fut employée à de nombreuses reprises par des leaders syndicaux.

que ces deux aspects de la question étaient étroitement liés. Suite à ce conflit, même à l'époque de la croissance économique et d'un marché de l'emploi en expansion, beaucoup d'Irlandais voulaient fermer partiellement ou totalement les portes et protéger le marché de l'emploi irlandais. Cependant, le nombre de travailleurs étrangers déjà présents en Irlande, que ce fût de façon temporaire ou permanente, était considérable, et le renforcement du lien social entre ceux-ci et les travailleurs irlandais représentait un des grands défis pour la société irlandaise dans les années à venir.

Le conflit à Irish Ferries fut déclenché par la décision de remplacer les salariés irlandais de la compagnie par des étrangers travaillant pour le compte d'une agence de recrutement basée en dehors de l'Irlande. Bien que cette situation fût décrite par le gouvernement comme exceptionnelle, Irish Ferries étant régi par le droit maritime, la question de l'égalité des salaires et des conditions de travail des personnes recrutées par de telles agences intérimaires se posait dans tous les secteurs d'activité du pays. En 2008, l'Irlande avait le nombre de travailleurs intérimaires le plus élevé de l'Union européenne<sup>1544</sup>, mais il n'existait aucune loi protégeant leurs droits. Certes, les travailleurs intérimaires n'étaient pas tous des ressortissants étrangers, mais ces derniers représentaient la majorité de leurs effectifs.

En 2008, la fédération syndicale ICTU recommanda au gouvernement la mise en place d'un processus d'agrément pour toutes les agences d'intérim menant des activités en Irlande, quelle que fût leur pays d'origine, et l'obligation pour des entreprises et autres organisations de n'avoir recours qu'à des agences agréées<sup>1545</sup>. Afin de se voir attribuer un agrément, il était prévu de soumettre les agences intérimaires à un règlement qui interdirait certaines pratiques telles que celle de faire payer aux travailleurs intérimaires le coût de leur recrutement ou de formations fictives avant d'intégrer leurs postes, ou encore celle qui consistait à obliger les travailleurs à prendre un logement fourni par l'agence et à déduire le coût de celui-ci de leurs salaires<sup>1546</sup>. De telles pratiques étaient courantes dans certaines agences qui recrutaient des étrangers, comme le révélèrent deux scandales largement couverts par les médias, le premier concernant un groupe d'infirmières philippines en 2001<sup>1547</sup> et le deuxième concernant l'entreprise turque de travaux publics Gama en 2005.

---

<sup>1544</sup> « The Changing Face of Employment in Ireland » (article non signé), *Metro*, 22 septembre 2008, p.13.

<sup>1545</sup> ICTU, « Recommendations for Improving the Rights of Agency Workers in Ireland: Briefing for Oireachtas Committee », Dublin, ICTU, 2008, p.12.

<sup>1546</sup> Ibid, p.13.

<sup>1547</sup> Ces infirmières furent logées dans des logements insalubres, pour lesquels elles payèrent un prix bien au-dessus du prix du marché. Fintan O'Toole, « Past forgotten as Philippine nurses treated shamefully », *Irish Times*, 31 mars 2001.

ICTU souhaitait également voir introduire une mesure, comme il en existait dans plusieurs pays européens<sup>1548</sup>, obligeant les agences intérimaires à déposer une caution auprès du ministère de l'Entreprise, du commerce et de l'emploi, afin de garantir, en cas de faillite ou de disparition, le paiement des salaires dus aux travailleurs intérimaires. Il n'était pas rare, selon elle, de voir disparaître une agence du jour au lendemain, laissant des travailleurs sans rémunération et sans emploi.

L'Irlande, avec le Royaume-Uni, le Danemark et l'Allemagne, tenta pendant plusieurs années de bloquer l'adoption d'une directive européenne sur le travail intérimaire<sup>1549</sup>, craignant sans doute qu'elle ne réduise la compétitivité des entreprises basées en Irlande qui y avaient très souvent recours. Le secteur public, en particulier les services de santé, réduisait ses coûts en employant, lui aussi, des travailleurs intérimaires en grand nombre. En dépit de l'opposition de ces États membres, la Directive 2008/104/EC relative au travail intérimaire, prônant le principe d'égalité de traitement, fut publiée le 5 décembre 2008 :

Pendant la durée de leur mission auprès d'une entreprise utilisatrice, les conditions essentielles de travail et d'emploi des travailleurs intérimaires sont au moins celles qui leur seraient applicables s'ils étaient recrutés directement par ladite entreprise pour y occuper le même poste<sup>1550</sup>

Les États membres avaient trois ans pour se conformer à cette directive. Or la coalition (Fianna Fáil/Verts) toujours au pouvoir pendant cette période, ne la transposa pas en législation nationale. L'Irlande était ainsi, à l'automne 2011, le seul pays à ne pas l'avoir fait.

Le gouvernement, lors du conflit à Irish Ferries, déclara à plusieurs reprises ne pas vouloir encourager une division sociale en remplaçant des emplois stables occupés par des Irlandais en emplois précaires et mal payés occupés par des étrangers. Afin d'assurer l'intégration des travailleurs étrangers et d'éviter une hostilité à leur égard de la part des travailleurs irlandais, la protection des droits du travail de tous était primordiale. Les syndicats avaient saisi cet enjeu à l'époque et canalisé les protestations de telle manière que le mouvement ne versa pas dans la xénophobie. Or le gouvernement irlandais, pour attirer des entreprises étrangères, mettait en avant la flexibilité et la faible régulation du marché du travail. En permettant par son inaction que le marché du travail continue à être peu régulé, le

<sup>1548</sup> Grèce, Italie, Hongrie, Portugal, Belgique, Roumanie. ICTU, op.cit., p.14

<sup>1549</sup> La Commission européenne proposa la première version de la directive en 2002 et il fallut 6 ans pour qu'elle soit adoptée. Confédération européenne des syndicats, « Temporary Agency Workers in the European Union », 2007. Disponible sur : [www.etuc.org/a/501](http://www.etuc.org/a/501) (consulté le 9 septembre 2011).

<sup>1550</sup> Directive 2008/104/EC, Article 5.1.

gouvernement créa une situation qui, en temps de crise, pourrait susciter une forte hostilité à l'égard des travailleurs étrangers de la part des Irlandais.



# CONCLUSION





La politique irlandaise en matière d'immigration jusque dans les années 1990 était restrictive car elle favorisait les personnes considérées comme étant les plus en mesure de s'assimiler à la culture irlandaise. Au début du boom économique, la continuité de cette politique se refléta dans la décision des autorités irlandaises de lancer une campagne de recrutement visant à attirer en priorité des personnes ayant un lien avec l'Irlande – des expatriés ou des personnes ayant des origines irlandaises – afin de répondre aux besoins de main d'œuvre du pays, tant dans les secteurs privé que public. Bien que cette campagne portât ses fruits, ce ne fut pas suffisant et le recrutement fut élargi pour inclure des travailleurs du monde entier. Les années 1990 virent également l'arrivée en Irlande de deux groupes de réfugiés accueillis dans le cadre d'un programme des Nations unies, ainsi que des milliers de demandeurs d'asile espérant se voir accorder le statut de réfugié et le droit de rester en Irlande. Pendant les années 2000, des centaines de milliers d'immigrants, notamment des ressortissants des pays ayant nouvellement rejoint l'Union européenne, s'installèrent dans le pays et intégrèrent le marché de l'emploi d'une économie alors en plein essor.

Tout en déclarant publiquement vouloir respecter ses engagements en tant que signataire de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, le gouvernement introduisit des mesures visant à restreindre l'accès au pays des demandeurs d'asile. L'Irlande étant devenue, selon le gouvernement, une destination attirante pour les demandeurs d'asile à cause des conditions d'accueil et de l'accès aux aides sociales, les conditions de leur séjour furent modifiées à partir de 2000 : hébergés dans des centres d'accueil avec une allocation hebdomadaire minimum, ils n'avaient plus droit aux aides sociales. Des mesures furent prises pour accélérer le traitement de leurs dossiers, afin d'éviter qu'ils ne s'installent et ne s'intègrent, ce qui aurait rendu leur expulsion plus difficile. L'aspect dissuasif de la politique d'asile fut fortement critiqué par des ONG qui considéraient que le gouvernement ne respectait pas l'esprit des textes internationaux et bafouait ainsi les droits de l'homme de ces personnes.

La politique concernant l'immigration des travailleurs était très largement guidée par les besoins des employeurs. Le régime des permis de travail liait beaucoup d'immigrants à un seul employeur<sup>1551</sup>, ouvrant la voie à de nombreux abus, et les conditions de travail des

---

<sup>1551</sup> Rappelons qu'un titulaire d'un permis de travail n'est pas autorisé à changer d'employeur.

étrangers employés par des agences d'intérim étaient souvent moins favorables que celles de leurs homologues irlandais, mais le gouvernement ignora continuellement les demandes des syndicats et des ONG qui cherchaient une meilleure régulation du marché du travail. La croissance économique tant vantée par le gouvernement était basée sur un système qui prônait la flexibilité avant tout, et les immigrants en faisaient souvent les frais.

Pendant la période étudiée dans cette thèse, la politique de l'immigration du gouvernement était fondée sur la conviction que le séjour de la plupart des immigrants était temporaire. Les dossiers des demandeurs d'asile devaient en principe être examinés en moins de six mois et les déboutés d'asile expulsés le plus vite possible. Or les retards s'accumulèrent et beaucoup d'entre eux passèrent plusieurs années dans des centres d'accueil, structures initialement prévues pour des séjours de six mois maximum, en attendant la décision officielle sur leur cas. Les titulaires des permis de travail ne devaient rester qu'un temps limité. Cependant, les besoins du marché de l'emploi restant constants, beaucoup renouvelèrent leurs permis et s'installèrent pour une durée indéterminée, en dépit des conditions extrêmement contraignantes de leurs autorisation de séjour. Ce n'est qu'en 2008 que le gouvernement envisagea l'introduction d'un statut de résident de longue durée, statut qui n'a toujours pas vu le jour, le projet de loi n'ayant pas encore été voté<sup>1552</sup>.

Le lien fondamental entre la politique d'immigration et l'intégration fut reconnu par le ministre de la Justice, Michael McDowell, qui déclara lors d'un colloque sur l'intégration en 2007 :

Toute modification de nos lois sur l'immigration est une modification du paysage de l'intégration. Les politiques sur l'accès à la nationalité, le regroupement familial, la détermination du statut légal lié au droit d'accès aux services publics, sont toutes des facteurs dans la construction de politiques d'intégration réussies<sup>1553</sup>.

Les différentes lois relatives à l'immigration introduites entre 1999 et 2004 et les projets de loi ultérieurs (qui ne furent jamais votés), se préoccupaient avant tout de limiter l'entrée au pays et restreindre l'accès à certains services pour des catégories d'immigrants déterminées, et ne traitaient ni des droits ni de l'intégration des immigrants. Le droit à la nationalité fut

<sup>1552</sup> La *Green card* irlandaise, introduite en 2007, bien que présentée à l'époque comme le premier titre de séjour longue durée, n'est valable officiellement que pendant deux ans. Cependant, en l'absence de titre de séjour longue durée, ses titulaires peuvent actuellement la renouveler pour deux ans supplémentaires.

<sup>1553</sup> « Changes to our immigration laws are changes to the integration landscape. Policies on citizenship, family reunification, determination of legal status linked to rights of access to services – all are factors in building successful integration policies. ». Extrait du discours du ministre de la Justice, Michael McDowell, au colloque « Integration Policy – Strategies for a cohesive society », le 1<sup>er</sup> février 2007. Disponible sur [www.justice.ie/en/JELR/Pages/SP07000410](http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/SP07000410) (consulté le 12 mai 2011).

strictement réduit à la suite du référendum de 2004, et la discrétion dont jouit le ministre en matière de naturalisation, ainsi que les délais de traitement très longs, ont des conséquences néfastes sur l'intégration des immigrants des pays tiers. L'absence d'un système de séjour longue durée transparent est source d'insécurité pour les immigrants et entrave leur intégration. Malgré de nombreuses campagnes en faveur d'un droit, inscrit dans la législation, au regroupement familial pour tous les immigrants, le gouvernement limita ce droit et laissa toute nouvelle décision dans ce domaine à l'entière discrétion du ministre de la Justice. À partir de 2004, les immigrants, quels qu'ils fussent, devaient avoir résidé deux ans en Irlande avant de pouvoir accéder aux aides sociales, mesure qui eut pour conséquence une augmentation du nombre d'immigrants se tournant vers les associations d'aide aux personnes en difficulté ou aux sans-abri. Après un rappel à l'ordre de Bruxelles, le gouvernement dut rétablir l'accès à certaines aides pour les ressortissants européens, mais la mesure resta en place pour les autres, et fut même durcie par une directive de 2008 selon laquelle les demandeurs d'asile n'ont pas droit aux aides sociales, même après deux ans de résidence en Irlande, le temps passé en centre d'accueil n'étant pas comptabilisé. Ainsi, la politique gouvernementale concernant tous les aspects cités par le ministre comme ayant une influence décisive sur l'intégration des immigrants créa non pas des ouvertures mais plutôt des obstacles à leur inclusion dans la société irlandaise.

Le gouvernement rappela à maintes reprises que l'intégration était l'affaire de tous et pas seulement celle de l'État. Dans *Migration Nation*, son rapport sur l'intégration et la diversité publié en 2008, le gouvernement souligna l'importance de la coopération entre les autorités, d'une part, et les ONG et la société civile, d'autre part, afin d'améliorer les perspectives d'intégration<sup>1554</sup>. Les ONG, ainsi que des structures telles que le NCCRI, l'Autorité de l'égalité et la Commission irlandaise des droits de l'homme, acquirent un savoir-faire considérable au fil des ans et firent un travail remarquable de recherche et de diffusion d'informations auprès des autorités et du public sur l'immigration, le droit d'asile et l'intégration, domaines jusqu'alors peu connus en Irlande. Cependant, la coopération entre, d'une part, un gouvernement soucieux avant tout de fermer les frontières aux demandeurs d'asile et de conserver l'aspect temporaire et flexible du séjour des travailleurs étrangers, et, d'autre part, des ONG et autres organismes veillant aux droits des immigrants et à leur intégration, s'avéra parfois difficile. Comme nous l'avons vu, les observations et

---

<sup>1554</sup> Office of the Minister for Integration, *Migration Nation: Statement on Integration Strategy and Diversity Management*. Dublin, Stationery Office, 2008, p. 9.

recommandations de ces derniers, notamment au sujet des différents projets de loi, furent souvent ignorées par le gouvernement.

La coopération entre les autorités et la société civile ne fut pas toujours satisfaisante. Notre étude de la décentralisation de l'accueil des demandeurs d'asile montre le manque de concertation en amont de la part des autorités avec les populations locales et les services dans les villes et villages devant les accueillir. Plutôt que de coopération, l'on peut parler de situation où les autorités se déchargèrent de leurs responsabilités, laissant aux associations locales, aux services sociaux et médicaux et aux écoles prendre en charge, sans véritable soutien de l'État, ces nouveaux résidents et, si possible, les intégrer localement. Dans beaucoup de cas, cela se déroula de façon positive malgré les réticences initiales, puisque les associations et les individus parvinrent à relever ce défi, mais une meilleure coordination de la part de l'État aurait permis d'éviter certains problèmes qui se présentèrent dû à un manque d'expérience ou de connaissances des acteurs de l'accueil.

Le discours du gouvernement au sujet de l'immigration et l'intégration pendant cette période était quelque peu contradictoire. D'un côté, il refusa d'accorder aux demandeurs d'asile le droit de travailler après six mois de présence sur le territoire, comme cela se faisait dans plusieurs pays européens, alors que de l'autre, il chercha à attirer des travailleurs étrangers pour répondre aux besoins de l'économie en plein boom. Il justifia sa politique d'expulsion d'immigrants en situation irrégulière par sa volonté de garantir l'intégrité du système irlandais d'immigration et d'asile, mais fit en même temps des représentations auprès du gouvernement américain pour la régularisation des sans-papiers irlandais aux États-Unis. Il insista sur l'importance d'intégrer les immigrants, tout en limitant leurs droits sociaux et les droits de certains au regroupement familial. Il annonça l'introduction de mesures pour lutter contre le racisme et la discrimination, mais tint à d'autres moments des discours très hostiles à l'égard de certains étrangers présents dans le pays.

Tout au long des années étudiées, le gouvernement formula clairement le souhait d'éviter les erreurs commises dans d'autres pays. Il ne voulait adopter ni un modèle d'intégration assimilationniste et à sens unique, où les immigrants devaient s'adapter à la société d'accueil sans que celle-ci ne change outre mesure, ni un modèle multiculturel, avec ses risques de fragmentation et de ségrégation sociales. L'interculturalisme fut désigné comme la stratégie la plus appropriée pour gérer la diversité culturelle en Irlande. Selon le

modèle interculturel, pour réussir, une politique de la diversité doit faire partie intégrante d'un projet de société et ne pas être rajoutée après coup. Elle doit être étroitement liée à la politique d'immigration et d'emploi, à la lutte contre la pauvreté, l'exclusion et le racisme, et à la promotion de la cohésion sociale. L'application d'une telle approche interculturelle suppose une cohérence dans la politique gouvernementale dans son ensemble, ce qui ne fut pas le cas. La deuxième Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté en 2002 et les différents Plans d'action nationaux contre la pauvreté et l'exclusion sociale tout au long des années 2000 identifiaient les immigrants comme l'un des groupes nécessitant une protection contre les risques de la pauvreté et l'exclusion sociale. Toutefois, certaines mesures introduites par le gouvernement (la prise en charge directe des demandeurs d'asile, le système des permis de travail, les restrictions dans l'accès aux aides sociales) contribuèrent à augmenter ces risques. La politique gouvernementale en matière d'immigration et d'intégration était de toute évidence en porte-à-faux avec ses déclarations en faveur de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le concept de l'interculturalisme fut également introduit dans les systèmes d'éducation et de santé, sur le lieu de travail et dans la police. Les multiples mesures de gestion de la diversité dans ces domaines avaient besoin de ressources pour réussir, or nous avons vu qu'elles souffraient d'un manque de financement et ne purent pas toujours être menées à bien, même à une époque où le gouvernement avait les moyens financiers de leur consacrer des ressources conséquentes. Les structures créées par le gouvernement pour promouvoir l'égalité ou lutter contre la pauvreté ou le racisme rencontrèrent elles aussi des problèmes de financement tout au long de leur existence, et dès le début de la récession, virent leurs budgets amputés de façon drastique, comme ce fut le cas pour l'Autorité de l'égalité, quand elles n'étaient pas fermées, comme le NCCRI. Ces coupes budgétaires vis-à-vis d'organismes chargés de combattre la discrimination pourraient avoir des conséquences négatives sur l'intégration dans les années à venir.

Depuis 2008, l'Irlande est en récession et l'une des conséquences principales de ce ralenti économique est la suppression d'emplois. Suite à cette situation de crise, l'émigration a augmenté et pour la première fois depuis 1995, le solde migratoire était négatif pour les années 2009 à 2011<sup>1555</sup>. Malgré cela, l'immigration ne s'est pas arrêté : plus de 57 300

---

<sup>1555</sup> Solde migratoire : 2009 (-7 800), 2010 (-34 500) et en 2011 (-34 100). CSO, *Population and Migration Estimates April 2011*, Dublin, CSO, septembre 2011, p. 2. Disponible sur

personnes sont arrivées en Irlande en 2009, 30 800 en 2010 et 42 300 en 2011<sup>1556</sup>. Selon le CSO, la majorité des émigrants sont des Irlandais<sup>1557</sup>. Quelle que soit l'issue de la crise économique actuelle, la présence des étrangers en Irlande va très probablement rester assez élevée. En temps de crise économique quand les emplois sont menacés, la politique d'intégration des immigrants revêt une importance particulière, notamment pour éviter le risque d'une réaction hostile à l'égard des nombreuses personnes qui choisissent de rester et de s'installer durablement.

La nécessité d'une politique cohérente d'inclusion sociale des immigrants n'est plus à prouver aujourd'hui. Les auteurs d'un rapport sur l'intégration, publié en 2011, constatent que dans l'ensemble, le revenu moyen des ménages des étrangers est inférieur à celui des Irlandais<sup>1558</sup>. La récession a un impact plus fort sur les immigrants que sur les Irlandais, avec davantage de pertes d'emplois<sup>1559</sup> et un taux de chômage plus élevé<sup>1560</sup>. Les immigrants sont plus susceptibles d'occuper des postes en deçà de leur niveau de compétence<sup>1561</sup>, d'être moins bien payés que les Irlandais<sup>1562</sup> et moins susceptibles d'être employés dans des postes permanents<sup>1563</sup>. Ils rencontrent des problèmes de discrimination au travail et dans l'accès aux services<sup>1564</sup>. Certaines catégories d'étrangers, notamment ceux originaires d'Afrique noire, sont victimes de harcèlement racial dans la rue et dans les transports en commun<sup>1565</sup>. Comme le dit Stanislaus Kennedy, fondatrice du Conseil irlandais des immigrants (ICI), le travail doit

---

[www.cso.ie/releasespublications/documents/population/current/popmig.pdf](http://www.cso.ie/releasespublications/documents/population/current/popmig.pdf) (consulté le 15 octobre 2011). Les statistiques sont compilées d'avril à avril chaque année.

<sup>1556</sup> Ibid.

<sup>1557</sup> Entre avril 2010 et avril 2011, 53 % des émigrants étaient des Irlandais. Ibid, p. 1.

<sup>1558</sup> Frances McGinnity et al, *Annual Monitoring Report on Integration 2010*, Dublin, ESRI/Integration Centre, 2011, p. 28. Le revenu disponible médian des ménages étrangers correspond à environ 80 % de celui des ménages irlandais.

<sup>1559</sup> Ibid, p. 15. Selon ce rapport, entre le premier trimestre de 2008 et le premier trimestre de 2010, le nombre total d'emplois diminua de 12,5%. Le taux de perte d'emplois occupés par des étrangers était de 30%, contre 'seulement' 9% d'emplois occupés par des Irlandais.

<sup>1560</sup> Ibid. Au premier trimestre de 2010, le taux de chômage était de 16,1 % pour les étrangers, comparé à 12,7 % pour les Irlandais. Selon les chiffres les plus récents du CSO concernant le deuxième trimestre de 2011, les taux de chômage ont augmenté et la disparité entre étrangers et autochtones subsiste : 17,4 % des étrangers et 13,9 % des Irlandais sont au chômage. CSO, *Quarterly National Household Survey*, Dublin, CSO, septembre 2011, p. 5. Disponible sur : [www.cso.ie/releasespublications/documents/labour\\_market/current/qnhs.pdf](http://www.cso.ie/releasespublications/documents/labour_market/current/qnhs.pdf) (consulte le 10 octobre 2011)

<sup>1561</sup> McGinnity et al, op.cit., p. 51. Selon le rapport, ceci peut avoir plusieurs explications, la non reconnaissance des qualifications étrangères, des problèmes de compétences en anglais ou la discrimination étant les plus probables.

<sup>1562</sup> Ibid, p. 61.

<sup>1563</sup> Ibid, p. 45.

<sup>1564</sup> Ibid, p. 32. 16,5 % des étrangers, contre 6,4 % des Irlandais, ont dit avoir eu des problèmes de discrimination dans le domaine de l'emploi (recrutement, lieu du travail). Concernant la discrimination dans l'accès aux services, ces chiffres sont de 17,2 % pour les étrangers, contre 8,4 % pour les Irlandais.

<sup>1565</sup> Ibid.

continuer pour assurer que la société irlandaise devienne une société inclusive pour les immigrants :

Malgré les chiffres les plus récents du CSO qui montrent que l'Irlande redevient, hélas, un pays d'émigration, il serait erroné de penser que cela veut dire que nous n'avons plus à nous préoccuper de l'inclusion sociale. Nos communautés ont changé à tout jamais et nous sommes aujourd'hui une société diversifiée. Ceci ne changera pas. Nous devons continuer à éliminer les barrières à l'inclusion sociale afin qu'aucun groupe ni aucun individu n'ait à surmonter des obstacles inutiles pour réaliser leur potentiel. Cela comprend les barrières de langue ou d'éducation, la reconnaissance des qualifications, des barrières d'emploi et des barrières liées aux attitudes qui mènent à l'exclusion et au racisme<sup>1566</sup>.

Le rôle du gouvernement dans ce travail d'inclusion sociale des immigrants sera d'autant plus important dans le climat actuel. Il est encore trop tôt pour déterminer si les politiques d'immigration et d'intégration changeront avec le nouveau gouvernement, une coalition du Fine Gael et du Parti travailliste, arrivé au pouvoir en mars 2011. Dans son programme de gouvernement, la coalition s'est engagée à réformer en profondeur les systèmes d'immigration, de séjour et d'asile, sans pour autant donner de précisions sur la nature de ces réformes<sup>1567</sup>. Elle a également promis de promouvoir « l'inclusion sociale, l'égalité, la diversité et la participation des immigrants dans la vie économique, sociale, politique et culturelle de leurs communautés »<sup>1568</sup>, promesses certes positives, mais quelque peu vagues.

Le nouveau gouvernement doit publier en 2012 un projet de loi sur l'immigration, le séjour et la protection, pour remplacer celui qui avait été proposé initialement en 2007, puis de nouveau en 2008 et en 2010, sans avoir jamais été voté. Avec la transformation de la situation économique, ce projet de loi sera certainement très différent des précédents. Il sera néanmoins intéressant de voir si les partis qui se sont montrés si critiques des projets de lois de leurs prédécesseurs en proposeront un qui définira en priorité les droits des immigrants et les mesures pour faciliter leur intégration, plutôt que d'avoir pour objectif principal de stopper

<sup>1566</sup> « Despite newly released CSO figures showing Ireland has, sadly, once again become a country of net emigration, it would be very misguided to think this means we no longer need to care about social inclusion. Our communities have changed forever and we are now a diverse society. That will not change. We must ensure that we continue to remove barriers to social inclusion so that no group or individual must overcome unnecessary hurdles to achieve their potential. That includes language barriers, educational barriers, recognition of qualifications, employment barriers and attitudinal barriers that lead to exclusion and racism. » Sœur Stanislaus Kennedy, fondatrice du Conseil irlandais des immigrants (ICI), citée dans Mairéad Enright, « Integration and the Demise of the Celtic Tiger », article en ligne sur le site de Human Rights in Ireland, 29 septembre 2009. Disponible sur : [www.humanrights.ie/index.php/2009/09/29/integration-and-the-demise-of-the-celtic-tiger/](http://www.humanrights.ie/index.php/2009/09/29/integration-and-the-demise-of-the-celtic-tiger/) (consulté le 15 septembre 2011).

<sup>1567</sup> Department of the Taoiseach, *Programme for Government 2011*, Dublin, Department of the Taoiseach, 2011, p. 21. Disponible sur : [www.taoiseach.gov.ie/eng/Publications/Publications\\_2011/Programme\\_for\\_Government\\_2011.pdf](http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Publications/Publications_2011/Programme_for_Government_2011.pdf) (consulté le 15 septembre 2011).

<sup>1568</sup> « promote social inclusion, equality, diversity and the participation of immigrants in the economic, social, political and cultural life of their communities ». Ibid, p. 24.



les flux d'immigration. Le message que donnera le nouveau gouvernement à travers sa législation et ses discours sera décisif, à une époque où la concurrence pour les emplois est rude, où de plus en plus de personnes, Irlandaises et étrangères, font appel aux aides de l'État, et où le terrain est favorable à une montée de la discrimination et le racisme en l'absence d'une bonne gestion de la situation à la tête de l'État.

# **BIBLIOGRAPHIE**



## **BIBLIOGRAPHIE THÉMATIQUE**

1. INTÉGRATION
2. LÉGISLATION
3. DÉMOGRAPHIE / RECENSEMENT
4. IMMIGRATION / POLITIQUE D'IMMIGRATION (GÉNÉRALE)
5. DEMANDEURS D'ASILE / RÉFUGIÉS
6. IMMIGRATION DU TRAVAIL
7. ÉDUCATION
8. SANTÉ
9. POLICE
10. RACISME / DISCRIMINATION / DROITS DE L'HOMME
11. INCLUSION SOCIALE / PAUVRETÉ
12. LE RÉFÉRENDUM DE 2004
13. LISTE D'ENTRETIENS

# 1. INTÉGRATION

## OUVRAGES THÉORIQUES

ALIBHAI-BROWN Yasmin. After Multiculturalism. *The Political Quarterly*, Vol. 72, No. 1, août 2001, p. 47-56.

ALIBHAI-BROWN Yasmin. Post-Multiculturalism and Citizenship Values. Communication faite au colloque de l'Immigrant Council of Ireland : *Immigration, Ireland's Future*, 11 décembre 2003. Disponible sur : [www.immigrantcouncil.ie/cfft.htm](http://www.immigrantcouncil.ie/cfft.htm) (consulté le 12 octobre 2007).

BARRY Brian. The muddles of multiculturalism. *New Left Review*, No. 8, 2001, p. 49-78.

BILLION Pierre. Les apories de la notion d'intégration : une lecture sociologique. *ProAsile, la revue de France Terre d'Asile*, No. 8, mai 2003, p. 7-9. Disponible sur : [www.france-terre-asile.org/index.php?option=com\\_wrapper&Itemid=99](http://www.france-terre-asile.org/index.php?option=com_wrapper&Itemid=99) (consulté le 1<sup>er</sup> octobre 2008).

BOURNE Jenny. In Defence of Multiculturalism. *Institute of Race Relations Briefing Paper* No. 2, février 2007, 7p. Disponible sur : [www.irr.org.uk/pdf/IRR\\_Briefing\\_No.2.pdf](http://www.irr.org.uk/pdf/IRR_Briefing_No.2.pdf) (consulté le 27 novembre 2008).

CASTLES Stephen, KORAC Maja & VERTOVEC Steven. *Integration: Mapping the field*, [Report of a project by the University of Oxford Centre for Migration and Policy Research and Refugee Studies Centre for the Home Office, December 2002 – Home Office Online Report 28/03], 331p. Disponible sur : [www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rdsolr2803.doc](http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rdsolr2803.doc) (consulté le 15 octobre 2008).

DECOUFLÉ André-Clément. Les mots de l'immigration et de l'intégration. Éléments de vocabulaire. *Notes et Documents*, No. 42, Paris, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Direction de la population et des migrations, novembre 1998.

DIJKSTRA Steven, GEUIJEN Karin & DE RUIJTER Arie. Multiculturalism and Social Integration in Europe. *International Political Science Review*, Vol. 22, No. 1, 2001, p. 55-84.

DUBET François. The French Social Model and Immigration: Principles and Reality. In POLICY NETWORK, *Rethinking Immigration and Integration: a New Centre-Left Agenda*. London, Policy Network, 2007, p. 67-80.

ENTZINGER Hans & BIEZEVELD Renske. *Benchmarking in Immigrant Integration*. Rotterdam, Erasmus University Rotterdam, août 2003, 53p.

FAVELL Adrian. *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. Basingstoke, Macmillan, 1998, 288p.

FAVELL Adrian. Integration Policy and Integration Research in Europe: A Review and Critique. In ALEINIKOFF Thomas Alexander & KLUSMEYER Douglas B. (éds.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2001, p. 349-399.

FAVELL Adrian. Assimilation/Integration. Entrée dans l'encyclopédie *Immigration and Asylum: From 1900 to the Present*, édité par GIBNEY Matthew & HANSEN Randall. Santa Barbara, CA, Clio, 2005, p. 19-23.

FELDMAN Alice. Integration – Mapping the Terrain. *Translocations: The Irish Migration, Race and Social Transformation Review*, Vol. 3, No. 1, 2008, p. 133-141. Disponible sur : [www.imrstr.dcu.ie](http://www.imrstr.dcu.ie) (consulté le 10 septembre 2008).

FRANCE TERRE D'ASILE. Modèles d'intégration en Europe. *ProAsile : la revue de France Terre d'Asile*, mars 1999. Disponible sur : [www.france-terre-asile.org/IMG/pdf/pro1.pdf](http://www.france-terre-asile.org/IMG/pdf/pro1.pdf) (consulté le 3 septembre 2005).

GILLIGAN Chris. An Unsatisfactory Discussion of the Process of Ethnic Minority Integration in Ireland. *Translocations: The Irish Migration, Race and Social Transformation Review*, Vol. 1, Issue 1, Autumn 2006, p. 41-55. Disponible sur : [www.imrstr.dcu.ie](http://www.imrstr.dcu.ie) (consulté le 10 septembre 2008).

GOODHART David. Too diverse? *Prospect Magazine*, No. 95, février 2004. Disponible sur : [www.prospect-magazine.co.uk/article\\_details.php?id=5835](http://www.prospect-magazine.co.uk/article_details.php?id=5835) (consulté le 9 décembre 2008).

GRAY Breda. Migrant Integration Policy: A Nationalist Fantasy of Management and Control? *Translocations: The Irish Migration, Race and Social Transformation Review*, Vol. 1, Issue 1, automne 2006, p. 121-141. Disponible sur : [www.imrstr.dcu.ie](http://www.imrstr.dcu.ie) (consulté le 10 septembre 2008).

GRILLO Ralph. Backlash against Diversity? Identity and Cultural Policies in European Cities. *Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper*, No. 14, University of Oxford, 2005, 53p. Disponible sur : [www.compas.ox.ac.uk/publications/Working%20papers/wp-05-14.shtml](http://www.compas.ox.ac.uk/publications/Working%20papers/wp-05-14.shtml) (consulté le 28 décembre 2008).

HARRIS Clive. Beyond multiculturalism? Difference, recognition and social justice. *Patterns of Prejudice*, Vol. 35, No. 1, 2001, p. 13-34.

HICKMAN Mary J. Immigration and Monocultural (Re)Imaginations in Ireland and Britain. *Translocations: The Irish Migration, Race and Social Transformation Review*, Vol. 2, No. 1, 2007, p. 12-25. Disponible sur : [www.imrstr.dcu.ie](http://www.imrstr.dcu.ie) (consulté le 10 mai 2011).

KARMIS Demitrios. Pluralism and National Identity(ies) in Contemporary Québec: Conceptual Clarifications, Typology, and Discourse Analysis. In GAGNON Alain, *Québec: State and Society*. Québec, Broadview Press, 2004, p. 69-96.

KEPEL Gilles. Europe's answer to Londonistan. *OpenDemocracy* [en ligne] 23 août 2005. Disponible sur : [www.opendemocracy.net/conflict-terrorism/londonistan\\_2775.jsp](http://www.opendemocracy.net/conflict-terrorism/londonistan_2775.jsp) (consulté le 10 janvier 2009).

KYMLICKA Will. Immigration, Citizenship, Multiculturalism: Exploring the Links. *The Political Quarterly*, Vol. 74, No. 51, 2003, p. 195-208.

LENTIN Alana. Multiculturalism or anti-racism? *OpenDemocracy*, 1er septembre 2004. Disponible sur : [www.opendemocracy.net/arts-multiculturalism/article\\_2073.jsp](http://www.opendemocracy.net/arts-multiculturalism/article_2073.jsp) (consulté le 16 septembre 2008).

LENTIN Ronit. Responding to the Racialisation of Irishness: Disavowed Multiculturalism and its Discontents. *Sociological Research Online*, Vol. 5, No. 4, 2001. Disponible sur : <http://www.socresonline.org.uk/5/4/lentin.html> (consulté le 12 septembre 2008).

LI Peter S. Deconstructing Canada's discourse of immigrant integration. *PCERII Working Paper Series, Working paper No. WP04-03*, août 2003, 18p. Disponible sur : [http://pcerii.metropolis.net/frameset\\_e.html](http://pcerii.metropolis.net/frameset_e.html) (consulté le 12 octobre 2008).

LONGLEY Edna & KIBERD Declan. *Multi-Culturalism: the View from the Two Irelands*. Cork University Press, 2001, 78p.

MAHAJAN Gurpreet. Rethinking multiculturalism. *Seminar Magazine*, No. 484, décembre 1999. Disponible sur : [www.india-seminar.com/semsearch.htm](http://www.india-seminar.com/semsearch.htm) (consulté le 3 décembre 2008).

MALIK Kenan. Against Multiculturalism. *New Humanist*, Vol. 117, No. 2, 2002. Disponible sur : <http://newhumanist.org.uk/523> (consulté le 10 décembre 2008).

MALIK Kenan. Born in Bradford. *Prospect Magazine*, No. 115, octobre 2005. Disponible sur : [www.prospect-magazine.co.uk/article\\_details.php?id=7070](http://www.prospect-magazine.co.uk/article_details.php?id=7070) (consulté le 12 décembre 2008).

MALIK Kenan. Illusions of Identity (interview with Amartya Sen). *Prospect Magazine*, No. 125, août 2006. Disponible sur : [www.prospect-magazine.co.uk/article\\_details.php?id=7583](http://www.prospect-magazine.co.uk/article_details.php?id=7583) (consulté le 12 décembre 2008).

MALIK Kenan. Mistaken identity. *New Humanist*, Vol. 123, No. 4, 2008. Disponible sur : <http://newhumanist.org.uk/1809> (consulté le 10 janvier 2009).

MARTINIELLO Marco. Wieviorka's view of multiculturalism: a critique. *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 21, No. 5, septembre 1998, p. 911-916.

MODOOD Tariq. Introduction. In MODOOD Tariq & WERBNER Pnina (éds.), *The Politics of Multiculturalism in the New Europe: Racism, Identity and Community*, London, Zed Books, 1997, p. 1-24.

MODOOD Tariq et al, *Ethnic Minorities in Britain. Diversity and Disadvantage. The Fourth National Survey of Ethnic Minorities*. London, Policy Studies Institute, 1998, 450p.

MODOOD Tariq. Remaking multiculturalism after 7/7. *OpenDemocracy* [en ligne], 29 septembre 2005. Disponible sur : [www.opendemocracy.net/conflict-terrorism/multiculturalism\\_2879.jsp](http://www.opendemocracy.net/conflict-terrorism/multiculturalism_2879.jsp) (consulté le 12 mai 2008).

MODOOD Tariq. Is multiculturalism dead? *Public Policy Research*, juin-août 2008, p. 84-88.

PAREKH Bhikhu. Préface. In MODOOD Tariq et al, *Ethnic Minorities in Britain. Diversity and Disadvantage. The Fourth National Survey of Ethnic Minorities*. London, Policy Studies Institute, 1998, p. i-xiv.

PAREKH Bhikhu. What is multiculturalism? *Seminar Magazine*, No. 484, décembre 1999. Disponible sur [www.india-seminar.com/1999/484/484%20parekh.htm](http://www.india-seminar.com/1999/484/484%20parekh.htm) (consulté le 10 septembre 2008).

PARSANOGLU Dimitri. Multiculturalisme(s) : Les avatars d'un discours. *Socio-Anthropologie*, No. 15, 2004. Disponible sur <http://socio-anthropologie.revues.org/document416.html> (consulté le 19 janvier 2009).

PATHAK Pathik. Making a Case for Multiculture: From the 'Politics of Piety' to the Politics of the Secular? *Theory, Culture, Society*, Vol. 25, No. 5, 2008, p. 123-141.

ROGERS BRUBAKER William. The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany and the United States. *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 24, No. 4, 2001, p. 531-548.

SARTORI Giovanni. *Pluralisme, Multiculturalisme et Étrangers – Essai sur la société multiethnique*, Paris, Éditions des Syrtes, 2003, 192p.

SCHNAPPER Dominique. *Qu'est-ce l'intégration ?* Paris, Gallimard (Collection folio actuel), 2007, 240p.

SIMON Patrick. Nationalité et origine dans la statistique française : les catégories ambiguës. *Population*, Vol. 53, No. 3, 1998, p. 541-567.

TAGUIEFF Pierre-André. Multiculturalisme et communautarisme devant les principes républicains. Texte paru sur le site de l'Observatoire du communautarisme, juin 2004.

Disponible sur : [www.communautarisme.net/Multiculturalisme-et-communautarisme-devant-les-principes-républicains\\_a239.html](http://www.communautarisme.net/Multiculturalisme-et-communautarisme-devant-les-principes-républicains_a239.html) (consulté le 16 janvier 2009).

TAYLOR Charles. The Politics of Recognition, in HABLE Ajay et al (éds.)? *New Contexts of Canadian Criticism*. Ontario, Broadview Press, 1997, p. 98-131.

TOURAINÉ Alain. *Qu'est-ce que la démocratie ?* Paris, Fayard, 1994, 297p.

TOURAINÉ Alain. Faux et vrais problèmes. In WIEVIORKA Michel (éd.), *Une société fragmentée ? Le multiculturalisme en débat*. Paris, La Découverte, 1997, p. 291-319.

TRIBALAT Michèle. Jeunes d'origine étrangère en France. *Futuribles*, No. 215, décembre 1996, p. 55-80.

WATT Philip. Approaches to Cultural and Ethnic Diversity. In HARRIS Clodagh et al (éds.), *Engaging Citizens: The Case for Democratic Renewal in Ireland*. Dublin, New Island Books, 2005, p. 195-214.

WATT Philip. An Intercultural Approach to Integration. *Translocations: The Irish Migration, Race and Social Transformation Review*, Vol. 1, Issue 1, 2006, p. 154-163. Disponible sur [www.imrstr.dcu.ie](http://www.imrstr.dcu.ie) (consulté le 23 mars 2007).

WIEVIORKA Michel (éd.). *Une société fragmentée ? Le multiculturalisme en débat*. Paris, La Découverte, 1997, 319p.

WIEVIORKA Michel. Is multiculturalism the solution? *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 21, No. 5, septembre 1998, p. 881-910.

## SOURCES PRIMAIRES

### • Gouvernement / Structures officielles

INTERDEPARTMENTAL WORKING GROUP ON THE INTEGRATION OF REFUGEES IN IRELAND. *Integration: A Two-way Process*. Dublin, Stationery Office, 2000, 65p.

OFFICE OF THE MINISTER FOR INTEGRATION. *Migration Nation: Statement on Integration Strategy and Diversity Management*. Dublin, Stationery Office, 2008, 73p.

### • Organismes internationaux

COMMISSION EUROPÉENNE. *Programme commun pour l'intégration : Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne ? COM (2005) 389 FINAL*. Bruxelles, Commission européenne, septembre 2005. Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:FR:PDF> (consulté le 2 janvier 2009).

CONSEIL DE L'EUROPE. *Déclaration sur le dialogue interculturel et la prévention des conflits. Adoptée par les ministres européens responsables des affaires culturelles, Opatija (Croatie), le 22 octobre 2003, 11p.* Disponible sur : [www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Source/Completed/Dialogue/DGIV\\_CULT\\_PREV\(2004\)1\\_Declaration\\_F.PDF](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Source/Completed/Dialogue/DGIV_CULT_PREV(2004)1_Declaration_F.PDF) (consulté le 10 janvier 2009).

CONSEIL DE L'EUROPE. *Livre blanc sur le dialogue interculturel : Vivre ensemble dans l'égale dignité*. Strasbourg, Conseil de l'Europe, mai 2008, 70p. Disponible sur :



[www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/White%20Paper\\_final\\_revised\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/White%20Paper_final_revised_FR.pdf) (consulté le 8 décembre 2008).

HOME OFFICE. *Community Cohesion: A Report of the Independent Review Team Chaired by Ted Cantle*. London, Home Office, 2001, 79p.

HOME OFFICE. *The New and the Old: The Report of the "Life in the United Kingdom" Advisory Group, Chair Sir Bernard Crick*. London, Home Office, 2003, 73p.

HOME OFFICE *Strength in Diversity: Towards a Community Cohesion and Race Equality Strategy*. London, Home Office, mai 2004, 21p.

- **Autres structures, ONG etc.**

CROSSCARE. *Crosscare Emigrant Advice Policy Statement: An Integrated Future Ireland*, Dublin, Crosscare, 2006

FELDMAN Alice, GILMARTIN Mary, LOYAL Steven, MIGGE Bettina. *Getting on: From Migration to Integration: Chinese, Indian, Lithuanian and Nigerian Migrants' Experiences in Ireland*, Dublin, Immigrant Council of Ireland, 2008, 200p.

McGINNITY Frances et al. *Annual Monitoring Report on Integration 2010*. Dublin, ESRI/Integration Centre, 2011, 78p.

PEARSON-EVANS Aileen et al. *European Intercultural Workplace: Republic of Ireland*. Dublin, DCU/EIW, 2007, 285p.

POLICY NETWORK. *Rethinking Immigration and Integration: a New Centre-Left Agenda*. London, Policy Network, 2007, 189p.

SCRIVER Stacey. Ireland through the Veil: Gender, Autonomy and the Nation. *Gender, Empowerment and Globalisation Cluster*, Working Paper No. 4, 2010, 32p.

## COLLOQUES

McDOWELL Michael. Discours de lancement du colloque « Integration Policy – Strategies for a cohesive society », organisé par INIS et le HCR le 1<sup>er</sup> février 2007. Disponible sur [www.justice.ie/en/JELR/Pages/SP07000410](http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/SP07000410) (consulté le 12 mai 2011).

MAC ÉINRÍ Piaras. Beyond Tolerance: Towards Irish Models of Multiculturalism? Communication lors de la Merriman Summer School, août 2002. Disponible sur : <http://migration.ucc.ie/merrimanrev.htm> (consulté le 10 septembre 2008).

MAC ÉINRÍ Piaras. Cultural identity and political transformation. Communication lors du colloque annuel de l'Irish Association, 11-12 octobre 2002. Disponible sur : <http://migration.ucc.ie/irishassociationpme.htm> (consulté le 10 septembre 2008).

## ARTICLES DE PRESSE

ANON. Profile: Trevor Phillips: The racial weather vane changes direction. *Sunday Times*, 2 mai 2004.

BROOKS David. Le multiculturalisme américain bat de l'aile. *Le Monde*, 6 juin 2006.

HENNESSY Mark. Brennan warns of French-style race riots. *Irish Times*, 27 décembre 2006.

HUNDAL Sunny. This system of self-appointed leaders can hurt those it should be protecting. *The Guardian*, 20 novembre 2006.

MAC CORMAIC Ruadhán. Lenihan supports 'mid-way' strategy on migration. *Irish Times*, 25 septembre 2007.

MAC CORMAIC Ruadhán. Approach to integration must be 'context specific'. *Irish Times*, 16 octobre 2007.

MAC CORMAIC Ruadhán. €9m allocated to office for integration. *Irish Times*, 6 décembre 2007.

NEW GENERATION NETWORK. Race and Faith: a new agenda. *The Guardian*, 20 novembre 2006.

SIVANANDAN Ambalavaner. Liberal elitists who ignore the context of power and privilege. *The Guardian*, 30 novembre 2006.

## 2. LÉGISLATION

### SOURCES PRIMAIRES

- **Législation irlandaise**

*Irish Nationality and Citizenship Act 1935*

*Aliens Order 1946*

*Irish Nationality and Citizenship Act 1956*

*Prohibition of Incitement to Hatred Act 1989*

*Child Care Act 1991*

*Refugee Act 1996*

*Dublin Convention (Implementation) Order 1997*

*Employment Equality Act 1998*

*Immigration Bill 1999*

*Illegal Immigrants (Trafficking) Bill 1999*

*Equal Status Act 2000*

*Human Rights Commission Act 2000*

*Mental Health Act 2001*

*Immigration Act 2003*

*Employment Permits Act 2003*

*Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2003*

*Irish Nationality and Citizenship Act 2004*

*Immigration Act 2004*

*Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2004*

*Equality Act 2004*

*Health Act 2007*

*Immigration, Residence and Protection Bill 2008 (projet de loi)*

- **Décisions de la Cour Suprême/Haute Cour**

*Fajujonu v. Minister for Justice* [1990] 2 IR 151

*Laurentiu v. Minister for Justice, Equality and Law Reform and Another* [1999] 4 IR 26.

*Minister for Justice, Equality and Law Reform & the Refugee Appeals Commissioner v. U.*, 28 [2002]. Disponible sur : [www.unhcr.org/refworld/pdfid/45f54a512.pdf](http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/45f54a512.pdf) (consulté le 15 juillet 2011).

*Lobe & Osayande v. Minister for Justice, Equality and Law Reform* [2003] IESC 3. Disponible sur : [www.courts.ie/judgments.nsf/](http://www.courts.ie/judgments.nsf/) (consulté le 20 juillet 2011).

*Leontjava and Chang v. Minister for Justice, Equality and Law Reform* [2005]

- **Directives européennes**

Directive 90/364/CEE du 28 juin 1990, relative au droit de séjour.

Directive 2000/43/EC du 29 juin 2000, relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

Directive 2000/78/EC du 27 novembre, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail,

Directive 2002/73/EC relative à l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la formation professionnelle, et les conditions de travail.

Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

Directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial.

Directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

Directive 2008/104/EC du 19 novembre 2008, relative au travail intérimaire.

- **Gouvernement/Structures officielles**

DEPARTMENT OF JUSTICE, EQUALITY AND LAW REFORM. *Immigration and Residence in Ireland: Outline Policy Proposals for an Immigration and Residence Bill*. Dublin, Stationery Office, avril 2005.

- **Autres organismes, ONG etc.**

IMMIGRANT COUNCIL OF IRELAND, IRISH COUNCIL FOR CIVIL LIBERTIES, IRISH REFUGEE COUNCIL, MIGRANTS RIGHTS CENTRE IRELAND. Joint Response to the Immigration Bill 2004 (Submission to Government) [en ligne]. Dublin, 3 février 2004, 12p. Disponible sur : [www.immigrantcouncil.ie/submissions-policy-papers-and-analyses/archive/237--joint-response-to-the-immigration-bill-2004-submission-to-government](http://www.immigrantcouncil.ie/submissions-policy-papers-and-analyses/archive/237--joint-response-to-the-immigration-bill-2004-submission-to-government) (consulté le 11 juin 2011).

IMMIGRANT COUNCIL OF IRELAND. *Summary Analysis and Initial Response to the Government's Proposals for an Immigration and Residence Bill*. Dublin, Immigrant Council of Ireland, 2005, 48p.

IMMIGRANT COUNCIL OF IRELAND. *Analysis of Immigration, Residence and Protection Bill 2008 and Proposal of Amendments*. Dublin, ICI, 2008, 49p.

IRISH CONGRESS OF TRADE UNIONS. Submission on Immigration Bill 2004. Dublin, Congress, 9 février 2004, 4p.

IRISH CONGRESS OF TRADE UNIONS. Observations and Recommendations on the Immigration, Residence and Protection Bill 2008. Dublin, Congress, avril 2008.

IRISH COUNCIL FOR CIVIL LIBERTIES. *Submission to the Joint Committee on Justice, Equality, Defence and Women's Rights on the Immigration, Residence and Protection Bill 2008 (as initiated)*. Dublin, ICCL, mars 2008.

IRISH HUMAN RIGHTS COMMISSION. Preliminary Observations on the Immigration Bill 2004 [en ligne]. Dublin, 1<sup>er</sup> février 2004, 3p. Disponible sur : [www.ihrc.ie/publications/list/preliminary-observations-on-the-immigration-bill-2/](http://www.ihrc.ie/publications/list/preliminary-observations-on-the-immigration-bill-2/) (consulté le 11 juin 2011).

IRISH HUMAN RIGHTS COMMISSION. Observations on the Equality Bill 2004. Dublin, IHRC, 2 juin 2004, 12p.

LAW SOCIETY OF IRELAND. *Submission of the Law Society of Ireland on the Immigration, Residence and Protection Bill 2008*. Dublin, Law Society of Ireland, 84p.

MULALLY Siobhán et al. Submission on the Scheme for the Immigration Residence and Protection Bill 2006. Cork, University College Cork Centre for Criminal Justice and Human Rights, 2006, 25p.

NATIONAL CONSULTATIVE COMMITTEE ON RACISM AND INTERCULTURALISM. *Submission to the Immigration and Residence in Ireland Discussion Document*. Dublin, NCCRI, juillet 2005, 25p.

NATIONAL WOMEN'S COUNCIL OF IRELAND. Immigration and Residence in Ireland Discussion Document: Submission of the National Women's Council of Ireland [en ligne]. Dublin, 29 juillet 2005, 12p. Disponible sur : [www.nwci.ie/download/pdf/immigrationandressub.pdf](http://www.nwci.ie/download/pdf/immigrationandressub.pdf) (consulté le 15 juin 2011).

SCHWEPPE Jennifer & WALSH Dermot. *Combating Racism and Xenophobia through the Criminal Law*. Limerick, Centre for Criminal Justice, University of Limerick, 2006, 190p.

SPIRASI. Submission on Immigration and Residence in Ireland 2005 [en ligne]. Dublin, 28 juillet 2005, 5p. Disponible sur : [www.spirasi.ie/submissions/Imm-Res-Bill-2005.pdf](http://www.spirasi.ie/submissions/Imm-Res-Bill-2005.pdf) (consulté le 15 juin 2011).

## SOURCES SECONDAIRES

CASTELLINO Joshua, JAICHAND Vinodh & HIGINS Louise. Legal Notes. *Translocations*, Vol. 1, No. 1, automne 2006.

COWHEY David. Racist Hate Speech Law in Ireland: The Need for Reform. *Cork Online Law Review* [en ligne]. No. 4, 2006, p. 34-45. Disponible sur : <http://ucclawsociety.mercuryfrost.net/colr/editions/2006/2006%204%20%20Cowhey.pdf>. (consulté le 11 juillet 2011).

McMAHON Niamh. The Long and Winding Road to Immigration Legislation in Ireland. *Human Rights in Ireland* [en ligne], 18 juin 2010. Disponible sur : [www.humanrights.ie/index.php/2010/06/18/mcmahongues/](http://www.humanrights.ie/index.php/2010/06/18/mcmahongues/) (consulté le 9 août 2011).

QUINN Eugene. The Immigration, Residence and Protection Bill 2008: Well-Founded Fears? *Working Notes*, No. 59, novembre 2008, 10p.

## COLLOQUES

DEPARTMENT OF JUSTICE, EQUALITY AND LAW REFORM. Address by the Minister for Justice, Equality and Law Reform at the launch of the Immigration, Residence and Protection Bill 2008. 29 janvier 2008. Disponible sur : [www.justice.ie/en/JELR/Pages/Address%20by%20the%20Minister%20for%20Justice,%20Equality%20and%20Law%20Reform%20at%20the%20launch%20of%20the%20Immigration,%20Residence%20and%20Protection%20Bill%202008](http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/Address%20by%20the%20Minister%20for%20Justice,%20Equality%20and%20Law%20Reform%20at%20the%20launch%20of%20the%20Immigration,%20Residence%20and%20Protection%20Bill%202008) (consulté le 17 juillet 2011).

INGOLDSBY Brian. Leave to remain other than through the regular migration process. Communication du 14 mai 2002 au colloque organisé par The Incorporated Law Society intitulé « Rights to reside in Ireland ». Article disponible sur le site du ministère de la Justice Disponible sur [http://www.justice.ie/80256E010039C5AF/vWeb/flJUSQ5YSKCE-ga/\\$File/LeaveMigrat.pdf](http://www.justice.ie/80256E010039C5AF/vWeb/flJUSQ5YSKCE-ga/$File/LeaveMigrat.pdf) (consulté le 20 mai 2008).

INGOLDSBY Brian. Regular migration to Ireland. Communication du 14 mai 2002 au colloque organisé par The Incorporated Law Society intitulé « Rights to reside in Ireland ». Article disponible sur le site du ministère de la Justice : [www.justice.ie/80256E010039C5AF/vWeb/flJUSQ5XTLYA-en/\\$File/regularmigrationtoireland.pdf](http://www.justice.ie/80256E010039C5AF/vWeb/flJUSQ5XTLYA-en/$File/regularmigrationtoireland.pdf) (consulté le 30 août 2005).

WALSH John. European Asylum and Immigration Policy and Procedure: the Irish and Dutch examples. Communication présentée lors d'un colloque au Royal Irish Academy, novembre 1999.

## COMMUNIQUÉS DE PRESSE

AMNESTY INTERNATIONAL. Amnesty urges reconsideration of Immigration Bill born in an era of suspicion. Communiqué de presse du 4 février 2004.

IMMIGRANT COUNCIL OF IRELAND, IRISH COUNCIL FOR CIVIL LIBERTIES, IRISH REFUGEE COUNCIL & MIGRANT RIGHTS CENTRE OF IRELAND. Immigration Bill is bad law, say leading human rights and migrant organisations. Communiqué de presse du 2 février 2004.

INTEGRATING IRELAND, IMMIGRANT COUNCIL OF IRELAND, IRISH REFUGEE COUNCIL, REFUGEE INFORMATION SERVICE, MIGRANT RIGHTS CENTRE IRELAND. The Immigration, Residence and Protection Bill 2008: Summary of concerns. Communiqué de presse [en ligne] 14 février 2008 [réf. du 10 août 2011], 8 p. Disponible sur : <http://theangryhedgehog.com/2008/04/11/ngo-concerns-about-the-immigration-residency-and-protection-bill-2008/>

IRISH HUMAN RIGHTS COMMISSION. Equality Bill 2004. Communiqué de presse [en ligne]. Dublin, 9 juin 2004. Disponible sur : [www.ihrc.ie/newsevents/press/2004/06/09/equality-bill-2004/](http://www.ihrc.ie/newsevents/press/2004/06/09/equality-bill-2004/) (consulté le 18 juillet 2011).

## ARTICLES DE PRESSE

ANON. Section 12 of Immigration Act not constitutional, judge finds. *Irish Times*, 16 mai 2011.

BRENNOCK Mark. Opposition plans protest over speed of Bill on immigrants. *Irish Times*, 31 janvier 2004.

COULTER Carol. Illegal Immigrants Bill should go to Supreme Court, counsel argues. *Irish Times*, 24 février 2000.

HAUGHEY Nuala. Crackdown on immigrant trafficking. *Irish Times*, 29 août 2000.

HAUGHEY Nuala. Illegal Immigrants Bill is constitutional. *Irish Times*, 29 août 2000.

LOVE Sean. Immigration Bill outdated and ineffective. *Irish Times*, 5 février 2004.

SHATTER Alan. Accept Irish citizenship while you may. *Irish Times*, 26 juillet 2005.

WALSH Jimmy. Angry scenes as Immigration Bill is passed. *Irish Times*, 31 janvier 2004.

## 3. DÉMOGRAPHIE / RECENSEMENT

### SOURCES PRIMAIRES

CENTRAL STATISTICS OFFICE. *Census 1991, Volume 8: Usual Residence and Migration: Birthplaces*. Dublin, Stationery Office, 1996, Table 27A, p.153. Disponible sur : [www.cso.ie/census/census\\_1991\\_results/Volume8/C1991%20V8\\_Entire\\_Vol.pdf](http://www.cso.ie/census/census_1991_results/Volume8/C1991%20V8_Entire_Vol.pdf) (consulté le 18 juin 2009).

CENTRAL STATISTICS OFFICE. *Census 1996, Volume 4: Usual Residence and Migration: Birthplaces*. Dublin, Stationery Office, 1997, Table 27. Disponible sur <http://beyond2020.cso.ie/Census/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=103445> (consulté le 18 juin 2009).

CENTRAL STATISTICS OFFICE. *Information on the 2002 Census*. Disponible sur : [www.cso.ie/census/why\\_all\\_the\\_questions.htm](http://www.cso.ie/census/why_all_the_questions.htm) (consulté le 15 mai 2003).

CENTRAL STATISTICS OFFICE. *Census 2002 Volume 4: Usual Residence, Migration, Birthplaces and Nationalities*. Dublin, Stationery Office, 2003, 153p. Disponible sur : [www.cso.ie/census/documents/vol4\\_entire.pdf](http://www.cso.ie/census/documents/vol4_entire.pdf) (consulté le 15 décembre 2008).

CENTRAL STATISTICS OFFICE. *Report of 2004 Census Pilot Survey*. Dublin, CSO, 2004, 17p. Disponible sur : [www.cso.ie/census/documents/2004\\_census\\_pilot\\_test\\_report.pdf](http://www.cso.ie/census/documents/2004_census_pilot_test_report.pdf) (consulté le 22 avril 2009).

CENTRAL STATISTICS OFFICE. *Census Form Question 14*. Disponible sur : [www.cso.ie/census/Question14\\_000.htm](http://www.cso.ie/census/Question14_000.htm) (consulté le 21 avril 2009).

CENTRAL STATISTICS OFFICE. *Census 2006: Principal Demographic Results*, Dublin, Stationery Office, 2007, p. 73.

CENTRAL STATISTICS OFFICE. *Census 2006: Non-Irish Nationals Living in Ireland*. Dublin, Stationery Office, 2008, 94p. Disponible sur : [www.cso.ie/releasespublications/non-irishnationals.htm](http://www.cso.ie/releasespublications/non-irishnationals.htm) (consulté le 15 décembre 2008).

NATIONAL CONSULTATIVE COMMITTEE ON RACISM AND INTERCULTURALISM. 2003 Census of Population Consultation on Questionnaire Content.

Dublin, NCCRI, 28 novembre 2003. Disponible sur : [www.nccri.ie/submissions/03NovCensus.pdf](http://www.nccri.ie/submissions/03NovCensus.pdf) (consulté le 20 avril 2009).

WOODS Máiride & HUMPHRIES Niamh. *Statistical Update: Comparative figures for asylum seekers and refugees in Ireland and Europe in 2000 and 2001*. Dublin, UCD Social Science Research Centre, 2001, 22p.

## SOURCES SECONDAIRES

DALY Mary. *The Slow Failure: Population Decline and Independent Ireland 1920-1973*. Madison WI, University of Wisconsin Press, 2006, 438p.

FITZPATRICK David. *Irish Emigration 1801-1921*. Dublin, Economic and Social History Society of Ireland, 1984, 51p.

KENNEDY Robert. *The Irish: Emigration, Marriage and Fertility*, Berkeley, University of California Press, 1973, 236p.

KING-O'RIAIN Rebecca Chiyoko. Counting on the 'Celtic Tiger': Adding Ethnic Census Categories in the Republic of Ireland. *Ethnicities*, Volume 7, No. 4, 2007, p. 516-542.

LEE Joe. On the accuracy of pre-Famine censuses. In GOLDSTROM, J.M. & CLARKSON, L.M. (éds), *Irish Population, Economy and Society: Essays in honour of the Late K.H. Connell*. Oxford, Clarendon Press, 1981, p. 37-56.

LOYAL Steve. Migration and the State in Ireland: History and Numbers. Présentation [en ligne non-datée]. Disponible sur : [www.ucd.ie/mcri/resources/Steve%20Loyal%20Presentation.ppt](http://www.ucd.ie/mcri/resources/Steve%20Loyal%20Presentation.ppt) (consulté le 12 février 2009).

PIOLA Catherine. La population irlandaise à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle. *Études Irlandaises*, No. 32-2, Automne 2007, p. 15-30.

WATT Philip. Part of the Bigger Picture: Positive Actions in Census 2006. *Spectrum*, mai 2006, p. 3-5.

## ARTICLES DE PRESSE

HEALY Alison. Census shows radical change in way modern Ireland operates. *Irish Times*, 29 juin 2007.

O'TOOLE Fintan. Skin colour query sours the census. *Irish Times*, le 4 avril 2006.

## 4. IMMIGRATION / POLITIQUE DE L'IMMIGRATION (GÉNÉRAL)

### SOURCES PRIMAIRES

- **Organismes internationaux**

COMMISSION EUROPÉENNE. *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur l'immigration, l'intégration et l'emploi*. Disponible sur :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0336:FIN:FR:PDF>  
(consulté le 10 janvier 2009).

COMMISSION FOR RACIAL EQUALITY/JOINT COUNCIL FOR THE WELFARE OF IMMIGRANTS. *A Culture of Suspicion: the impact of internal immigration controls*. London, CRE, 1998, 6p.

CONSEIL DE L'EUROPE. Les droits des migrants dans la Charte sociale européenne. Strasbourg, COE, juin 2008. Disponible sur : [www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/FactsheetMigrants2008\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/FactsheetMigrants2008_fr.pdf)  
(consulté le 10 juillet 2010).

INTERNATIONAL ORGANISATION FOR MIGRATION. Trafficking in Migrants. *Bulletin trimestriel de l'OIM*, No. 19, juillet 1999. Disponible sur : [www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/tm\\_19.pdf](http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/tm_19.pdf) (consulté le 8 octobre 2005).

SERVICE DE COORDINATION CONTRE LA TRAITE D'ÊTRES HUMAINS ET LE TRAFIC DE MIGRANTS (SCOTT). La traite d'êtres humains – une forme moderne d'esclavage : un fact sheet du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT). Genève, Office fédéral de la police suisse, mai 2005. Disponible sur : [http://internet.bap.admin.ch/f/themen/ksmm/factsheets/Fact\\_Sheet%20Menschenhandel\\_f05.pdf](http://internet.bap.admin.ch/f/themen/ksmm/factsheets/Fact_Sheet%20Menschenhandel_f05.pdf)  
(consulté le 8 octobre 2005).

- **Autres organismes, ONG etc.**

CADIC COALITION. Information for Parents of Irish Citizen Children: Family Reunification. Juin 2007, 9p. Disponible sur : [www.iccsi.ie/resources/cadic.pdf](http://www.iccsi.ie/resources/cadic.pdf) (consulté le 5 avril 2009).

CROSSCARE MIGRANT PROJECT. *Invisible Pathways: A critique of the Irish immigration system and how it can contribute to people becoming undocumented*. Dublin, CMP, 2009, 131p.

DOYLE Nicola, HUGHES Gerard & WADENSJÖ Eskil. *Freedom of movement for workers from Central and Eastern Europe: Experiences in Ireland and Sweden*. Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), mai 2006, 123p. Disponible sur : [www.sieps.se/publ/rapporter/bilagor/20065.pdf](http://www.sieps.se/publ/rapporter/bilagor/20065.pdf) (consulté le 15 juin 2006).

FAUGHNAN Pauline & O'DONOVAN Aine. *A Changing Voluntary Sector: Working with New Minority Communities in Ireland*. Dublin, UCD Social Science Research Centre 2002.

FOCUS IRELAND. *Submission on Immigration Policy*. Dublin, Focus Ireland, 2001. Disponible sur : [www.focusireland.ie/htm/housing-homelessness/policy](http://www.focusireland.ie/htm/housing-homelessness/policy) (consulté le 2 mars 2006).



HEALY Claire. *INTI Project : One-Stop Shop : A New Answer for Immigrant Integration? Country Report for Ireland*. Dublin, Immigrant Council of Ireland, 2008, 56p.

IMMIGRANT COUNCIL OF IRELAND. *Globalisation, Sex Trafficking and Prostitution: The Experiences of Migrant Women in Ireland*. Dublin, ICI, 2009, 196p.

IRISH HUMAN RIGHTS COMMISSION. Position Paper on Family Reunification. Dublin, IHRC, octobre 2005, 11p.

IRISH NATURALISATION AND IMMIGRATION SERVICE. Information Leaflet No.3: Irish Citizenship by Naturalisation (Updated 07/04/2009). Disponible sur : [www.inis.gov.ie/en/INIS/Information Leaflet No3-070409.pdf/Files/Information Leaflet No3 070409.pdf](http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Information%20Leaflet%20No3-070409.pdf/Files/Information%20Leaflet%20No3%20070409.pdf) (consulté le 20 avril 2009).

JOYCE Corona. *Annual Policy Report on Migration and Asylum 2007: Ireland*. Dublin, ESRI/European Migration Network, 2008, 55p.

JOYCE Corona. *Annual Policy Report on Migration and Asylum 2008: Ireland*. Dublin, ESRI/European Migration Network, 2009, 75p.

JOYCE Corona. *Annual Policy Report on Migration and Asylum 2009: Ireland*. Dublin, ESRI/European Migration Network, 2010, 59p.

NATIONAL CONSULTATIVE COMMITTEE ON RACISM AND INTERCULTURALISM. *Migration Policy in Ireland: Reform and Harmonisation*. Dublin, NCCRI, 2002, 55p.

NATIONAL CONSULTATIVE COMMITTEE ON RACISM AND INTERCULTURALISM. *Developing Quality Cost-Effective Interpreting and Translating Services for Government Service Providers in Ireland*. Dublin, NCCRI, 2008, 148p.

NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. *NESC Strategy 2006: People, Productivity and Purpose*. Dublin, NESC, 2005, 319p.

NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. *Managing Migration in Ireland: A Social and Economic Analysis*. Dublin, NESC, 2006, 239p.

NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. *Migration Policy*. Dublin, NESC, 2006, 241p.

NCB STOCKBROKERS. *2020 Vision – Ireland's Democratic Dividend*. Dublin, NCB, 2006, 184p.

QUINN, Emma. *Policy Analysis Report on Asylum and Migration: Ireland 2006*. Dublin, ESRI/European Migration Network, 2007, 42p.

QUINN Emma et al. *Handbook on Immigration and Asylum in Ireland 2007*. Dublin, ESRI, 2007, 364p.

QUINN Emma. *Programmes and strategies in Ireland fostering assisted return to and reintegration in third countries*. Dublin, ESRI/European Migration Network, 2009, 52p.

QUINN Emma. *The Organisation of Asylum and Migration Policies in Ireland*. Dublin, ESRI/European Migration Network, 2009, 56p.

WARD Tanya. *Immigration and Residency in Ireland*. Dublin, CDVEC, 2003, 52p.

## SOURCES SECONDAIRES

CROWLEY Niall. *Hidden Messages: Overt Agendas*. Dublin, MRCI, 2010, 24p.

FANNING Bryan. *Racism and Social Change in the Republic of Ireland*. Manchester, Manchester University Press, 2002, 208p.

FANNING Bryan (éd). *Immigration and Social Change in Ireland*. Manchester, Manchester University Press, 2007,

FANNING Bryan. The Protocols of the Tribe. *Translocations: The Irish Migration, Race and Social Transformation Review*, Vol. 3, No. 1, printemps 2008, p. 186-192.

FANNING Bryan. *New Guests of the Irish Nation*. Dublin, Irish Academic Press, 2009, 228p.

FANNING Bryan. *Immigration and Social Cohesion in the Republic of Ireland*. Manchester, Manchester University Press, 2011, 202p.

FELDMAN Alice et al. *Diversity, Civil Society and Social Change in Ireland: A North-South Comparison of the Role of Immigrant/'New' Minority Ethnic-Led Community and Voluntary Sector Organisations*. Dublin, MCRI UCD, 2005., 94p

HANDOLL, Harald. Chapter 8: Ireland. In BAUBOCK Rainer et al, *Acquisition and Loss of Nationality : Policy and Trends in 15 European States ; Vol. 2 : Country Analyses*. Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006, p. 289-328.

HAYWARD Katy & HOWARD Kevin. Cherry-picking the diaspora. In FANNING, Bryan (éd.), *Immigration and social change in the Republic of Ireland*. Manchester, Manchester University Press, 2007, p. 47-62.

KEOGH Dermot. *Jews in Twentieth Century Ireland: Refugees, Anti-Semitism and the Holocaust*. Cork, Cork University Press, 1998, 336p.

LENTIN Ronit & McVEIGH Robbie. *After Optimism? Ireland, Racism and Globalisation*. Dublin, Metro Eireann, 2006, 208p.

MAC ÉINRÍ Piaras. Immigration into Ireland: Trends, Policy Responses, Outlook. Cork, Irish Centre for Migration Studies, 2001. Disponible sur <http://migration.ucc.ie/irelandfirstreport.htm> (consulté le 12 mai 2011).

MAC LACHLAN Malcolm & O'CONNELL Michael (éds). *Cultivating Pluralism: Psychological, Social and Cultural Perspectives on a Changing Ireland*. Dublin, Oak Tree Press, 2000, 328p.

MESSINA Anthony M. The politics of migration to Western Europe: Ireland in comparative perspective. *West European Politics*, Vol. 32, No. 1, 2009, p. 1-25.

MILZA Pierre. Un siècle d'immigration. *Sciences Humaines*, No.96, juillet 1999, p. 18-21.

VERTOVEC Steven & WESSENDORF Suzanne. Migration and Cultural, Religious and Linguistic Diversity in Europe: An Overview of Issues and Trends. *Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper No. 18*, University of Oxford, 2005, 63p. Disponible sur [www.compas.ox.ac.uk/publications/Working%20papers/wp-05-18.shtml](http://www.compas.ox.ac.uk/publications/Working%20papers/wp-05-18.shtml) (consulté le 10 octobre 2008).

## COMMUNIQUÉS DE PRESSE

DEPARTMENT OF JUSTICE EQUALITY AND LAW REFORM. McDowell welcomes new Cabinet committee to oversee policy development and direction on immigration, asylum and refugee integration. Communiqué de presse, 12 juin 2002. Disponible sur le site du ministère : <http://www.justice.ie/80256976002CB7A4/vWeb/fsWMAK4Q7JKY> (consulté le 15 décembre 2005).

RUHAMA. Notes for Editor: Analysis of Ruhama's Trafficking figures 2007. Communiqué de presse du 30 juin 2008. Disponible sur : [www.ruhama.ie/easyedit/files/30%20June%2008%20-Trafficking%20Figures%20notes.doc](http://www.ruhama.ie/easyedit/files/30%20June%2008%20-Trafficking%20Figures%20notes.doc) (consulté le 10 avril 2009).

## ARTICLES DE PRESSE

HENNESSY Mark. EU rules to end State aid for firms in Dublin. *Irish Times*, 26 mai 2006.

HENNESSY Mark. False claims by foreign nationals focus of survey. *Irish Times*, 13 mars 2008.

MAC CORMAIC Ruadhán. Lenihan opposes migrant amnesty. *Irish Times*, 6 octobre 2007.

MAC CORMAIC Ruadhán. Row over schooling of boy (4) may go to court. *Irish Times*, 17 décembre 2007.

MAC CORMAIC Ruadhán. US student with child in school to get visa. *Irish Times*, 20 décembre 2007.

MAC CORMAIC Ruadhán. A fast track to deportation. *Irish Times*, 12 septembre 2009.

O'BRIEN Carl. Scheme lets 17,000 parents of Irish-born stay. *Irish Times*, 1er mai 2006.

O'BRIEN Paul. Emigrant agency promised. *Irish Examiner*, 16 mars 2006.

O'CONNOR Brendan. Fortress Ireland keeps on closing doors. *Sunday Independent*, 18 mars 2001.

## 5. DEMANDEURS D'ASILE / RÉFUGIÉS

### SOURCES PRIMAIRES

- **Gouvernement/Structures officielles**

DEPARTMENT OF HEALTH AND CHILDREN. *National Standards for Children's Residential Centres*, Dublin, Stationery Office, 2001, 42p.

OFFICE OF THE MINISTER FOR CHILDREN AND YOUTH AFFAIRS. *Report of the Commission to Inquire into Child Abuse, 2009: Implementation Plan*. Dublin, Stationery Office, 2009, 93p.

REFUGEE AGENCY. *Annual Report 1997*, Dublin, Refugee Agency, 1998.

- **Organisations internationales**

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (ECRE). *Good Practice Guide on the Integration of Refugees in the European Union: Housing*, 1999. Disponible sur : [www.ecre.org/files/housing\\_guide.pdf](http://www.ecre.org/files/housing_guide.pdf) (consulté le 12 mars 2009).

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (ECRE). *Position sur l'intégration des réfugiés en Europe*, Décembre 2002. Disponible sur : [www.ecre.org/positions/integfr02.pdf](http://www.ecre.org/positions/integfr02.pdf) (consulté le 24 février 2008).

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Trafficking in unaccompanied minors in Ireland*. Dublin, IOM, 2004. Disponible sur: [www.iomdublin.org/Publications/Trafficking%20in%20Unaccompanied%20Minors%20in%20Ireland.pdf](http://www.iomdublin.org/Publications/Trafficking%20in%20Unaccompanied%20Minors%20in%20Ireland.pdf) (consulté le 10 mars 2006).

UNION EUROPÉENNE. Mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers. Fiche d'information disponible sur le site de l'Union européenne <http://europa.eu.scadplus/leg/fr/1vb/l33041.htm> (consulté le 10 mars 2006).

- **Autres organismes, ONG etc.**

AFRICAN REFUGEE NETWORK. *African Refugees: Needs Analysis*. Dublin, ARN, 1999.

AKIDWA. *Am only saying it now: Experiences of Women seeking Asylum in Ireland*. Dublin, AkiDwA, 2010, 35p.

ALMIRALL Laura & MAC NEICE Sara. *Separated children seeking asylum in Ireland: a report on legal and social conditions*. Dublin, Irish Refugee Council, 1999.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Europe: Harmonization of Asylum Policy*. Bruxelles, Amnesty International EC Project, 1992, 22p.

BEGLEY Michael et al. *Asylum in Ireland: a public health perspective*. Dublin. UCD Dept of Public Health & Congregation of the Holy Ghost Fathers, 1999, 118p.

CHILDREN'S RIGHTS ALLIANCE & INTEGRATING IRELAND, *Children and Families living in Direct Provision*. Dublin, Children's Rights Alliance, 2009, 8p.

CLANN HOUSING ASSOCIATION. *From Bosnia to Ireland's Private Rented Sector: A Study of Bosnian Housing Needs in Ireland*, Dublin, Clann, 1999, 89p.

CLANN HOUSING ASSOCIATION. *Housing and Refugees : a New Challenge*, Dublin, Clann, 2002.

COLLINS Aoife, *The needs of asylum seekers in Cork*. Cork. NASC, the Irish Immigrant Support Centre, 2002, 96p.

COMHLÁMH. *Refugee Lives: the failure of direct provision as a social response to the needs of asylum seekers in Ireland*. Dublin. Comhlámh, 2001, 47p.

CONROY Pauline. *Trafficking in unaccompanied minors in Ireland*. Dublin, IOM, 2004, 55p. Disponible sur : [www.iomdublin.org/Publications/Trafficking%20in%20Unaccompanied%20Minors%20in%20Ireland.pdf](http://www.iomdublin.org/Publications/Trafficking%20in%20Unaccompanied%20Minors%20in%20Ireland.pdf) (consulté le 12 février 2009).

CONROY Pauline & FITZGERALD Frances. *Separated Children Seeking Asylum Research Study: Health, Social and Educational Needs (Final Report for the Health Service Executive)*. Dublin, Crisis Pregnancy Agency, 2005, 53p.

CROSSCARE. *Separated Children Leaving Care: The Need for Aftercare Support*, Dublin, Crosscare, 2010, 8p.

DIBELIUS Christine. *Help or Hindrance: Accommodation and the Integration of Refugees and Asylum Seekers in Waterford City*. Dublin, Clann Housing Association, 2001.

DUN LAOGHAIRE REFUGEE PROJECT. *P+L+U+S (Please Let us Stay): Leave to remain for aged-out asylum seekers*. Dublin, Dun Laoghaire Refugee Project, août 2005. Disponible sur : [www.integratingireland.ie/pdfs/13\\_Dun\\_Laoghaire\\_Refugee\\_Project\\_&\\_Plus\\_Campaign.pdf](http://www.integratingireland.ie/pdfs/13_Dun_Laoghaire_Refugee_Project_&_Plus_Campaign.pdf) (consulté le 10 janvier 2006)

FANNING Bryan, VEALE Angela & O'CONNOR Dawn. *Beyond the Pale: Asylum-seeking children and Social Exclusion in Ireland*. Dublin, Irish Refugee Council, 2001, 85p.

FREE LEGAL ADVICE CENTRE (FLAC). *Direct Discrimination? An analysis of the scheme of Direct Provision in Ireland*. Dublin, FLAC, 2003, 48p.

FREE LEGAL ADVICE CENTRE. New squeeze on asylum seeker benefits. *FLACNews*, Vol. 18, No. 2, avril-juin 2008. Disponible sur : [www.flac.ie/download/pdf/flac\\_news\\_18\\_2.pdf](http://www.flac.ie/download/pdf/flac_news_18_2.pdf) (consulté le 12 août 2009).

FREE LEGAL ADVICE CENTRE (FLAC). *One size doesn't fit all: a legal analysis of the direct provision and dispersal system in Ireland, 10 years on*. Dublin, FLAC, 2009, 153p.

GALVIN Louise. *The Family Reunification Application Process for Refugees in Ireland*. Dublin, Refugee Information Service, 2007, 24p. Disponible sur : [www.ris.ie/progressreport/RIS-report.pdf](http://www.ris.ie/progressreport/RIS-report.pdf) (consulté le 10 février 2009).

INTEGRATING IRELAND, *Submission to the Reception and Integration Agency Committee on the Review of the Direct Provision Reception and Accommodation Centre Services, Rules and Procedures*. Dublin, Integrating Ireland, 2007, 31p.

IRISH COMMISSION FOR JUSTICE AND PEACE/TRÓCAIRE. *Refugees and Asylum Seekers: a Challenge to Solidarity*. Dublin, ICJP/Trócaire, 1997, 21p.

IRISH REFUGEE COUNCIL ET AL. The right to work = the right to dignity. Dublin, IRC, 20 juin 2001.

IRISH REFUGEE COUNCIL. *Policy Recommendations on Regional Reception of Asylum Seekers in Ireland*. Dublin: IRC, octobre 2001.

IRISH REFUGEE COUNCIL. Fact Sheet on Asylum Procedures. *European Law in Context Information Note No.1*, avril 2002.

IRISH REFUGEE COUNCIL. *Statistics Report for 2005*. Dublin, IRC, 2006. Disponible sur : [www.irishrefugeecouncil.ie/refugee\\_stats/stats05.html](http://www.irishrefugeecouncil.ie/refugee_stats/stats05.html) (consulté le 2 février 2006).

JOYCE Corona & QUINN Emma, *Policies on Unaccompanied Minors in Ireland*. Dublin, ESRI, 2009, 86p.

KENNEDY Patricia & MURPHY-LAWLESS Jo. *The Maternity Care Needs of Refugee and Asylum-seeking Women*. Dublin. SSRC, 2001.

LITTLE David & LAZENBY-SIMPSON Barbara. *Meeting the language needs of refugees: some general principles*, Dublin, Centre for Language and Communication Studies, Trinity College Dublin, 1996, 29p.

MAC ÉINRÍ Piaras. *Asylum Seekers and Housing rights in Ireland*, Cork, Irish Centre for Migration Studies, University College Cork, 2000. Disponible sur : <http://migration.ucc.ie/asylumhousing.htm> (consulté le 10 mars 2006).

MANDAHAR Mary et al. *Food, nutrition and poverty among asylum seekers in North-West Ireland*. Combat Poverty Working Paper Research Series. Dublin, Combat Poverty Agency, 2005, 144p.

MOOTEN Nalinie. *Making Separated Children Visible: the Need for a Child-Centred Approach*. Dublin, Irish Refugee Council, 2006, 92p.

MORAN Joe. *Integrate Waterford: Final Report of Pilot Project 2000-2001*. Waterford, Integrate Waterford, 2001, 55p.

MORAN Joe. *Housing Refugees – Good practice in housing management: guidelines for local authorities*, Dublin, The Housing Unit, 2003, 78p.

MULLALLY Siobhán. *Manifestly Unjust: A Report on the Fairness and Sustainability of Accelerated Procedures for Asylum Determinations*. Dublin, Irish Refugee Council, 2001, 123p.

NASC. *Hidden Cork: The perspectives of Asylum Seekers on Direct Provision and the Asylum Legal System*. Cork, Nasc, 2008, 43p.

O'REGAN Cathal. *Report of a Survey of the Vietnamese and Bosnian Refugee Communities in Ireland*. Dublin, Refugee Agency, 1998, 133p.

O'ROURKE Elizabeth. Living in Direct Provision: Resident Voices. *Working Notes*, No. 65, Dublin, Jesuit Centre for Faith and Justice, 2010. Disponible sur [www.jcfj.ie/analysis/analysis-main/15/496-wn65-orourke.html](http://www.jcfj.ie/analysis/analysis-main/15/496-wn65-orourke.html) (consulté le 21 juin 2011).

PHILLIPS Siobhan. *Equal Transition Supports Project: Report on the Needs Assessment of Separated Children Seeking Asylum and 'Aged Out' Minors*. Dublin, Transition Supports Project, 2006, 58p.

PIEPER Hans-Olaf et al. *The Impact of Direct Provision Accommodation for Asylum Seekers on Organisation and Delivery of Local Health and Social Care Services*. Galway, Department of General Practice NUIG, 2009, 49p.

QUINN Emma & HUGHES Gerard. *Reception systems, their capacities and the social situation of asylum applicants within the reception system in Ireland*. Dublin, ESRI/European Migration Network, 2005, 23p.

ROBINS Leanna & RYLANDS Jennifer. *The experience of unaccompanied minor mothers in Ireland: supports, stresses, services*. Dublin, ECAHB/NAHB, 2004, 143p.

STEWART Régine. *The Mental Health Promotion Needs of Asylum Seekers and Refugees*. Galway, Galway City Development Board/Health Promotion Services HSE West, 2006, 104p.

VEALE Angela, PALAUDARIES Laila & GIBBONS Cabrini. *Separated children seeking asylum in Ireland*, Dublin, Irish Refugee Council, 2003, 100p.

WARD Tanya. *The Legal Conditions of Refugees in Ireland*. Cork, Migration Studies Unit UCC, 1999. Disponible sur : [http://migration.ucc.ie/immigration/legal\\_commentary.htm](http://migration.ucc.ie/immigration/legal_commentary.htm) (consulté le 20 août 2010).

WATERFORD AREA PARTNERSHIP, *The Needs of Asylum seeking Men Living in Viking House Direct Provision Centre, Waterford*. Waterford, Waterford Area Partnership, 2006, 67p.

## SOURCES SECONDAIRES

BYRNE Rosemary. On the Sliding Scales of Justice: the Status of Asylum-Seekers and Refugees in Ireland. In Rosemary Byrne & William Duncan (éds.), *Developments in Discrimination Law in Ireland and Europe*, Irish Centre for European Law, Trinity College Dublin, 1997, p. 107-117.

CLANCY Deirdre. Safeguarding Refugee Rights. *Focus on Ireland and the Wider World*, Dublin, Comhlamh, 1997-1998.

COLLINS Adrienne. Is Ireland Meeting its International Obligations towards Refugees? *Trócaire Development Review*. Dublin, Trócaire, 1997, p. 93-114.

CULLEN Paul. *Refugees and Asylum Seekers in Ireland*. Cork, Cork University Press, 2000, 68p.

FRASER Ursula. The Asylum Procedure. In Ursula Fraser & Colin Harvey, *Sanctuary in Ireland: Perspectives on Asylum Law and Policy*. Dublin, IPA, 2003, p. 81-114.

HALILOVIC-PASTUOVIC Maja. 'Settled in mobility' as a 'space of possibility' : Bosnian post-refugee transnationalism as a response to the bio-politics of Irish interculturalism. *Translocations*, Vol. 6, No. 2, hiver 2010.

HARVEY Colin & WARD Margaret (éds.), *No Welcome Here? Asylum seekers and refugees in Ireland and Britain*. Belfast, Democratic Dialogue, 2001, 111p.

HEALY Claire. 'Foreigners of this Kind': Chilean Refugees in Ireland, 1973-1990. *Irish Migration Studies in Latin America*, Vol. 4, No. 4, 2006, p. 221-229.

McDONAGH Sunniva. Assessing the Refugee Appeals Tribunal: the Case for the Publication of Decisions. *Bar Review*, avril 2005. Disponible sur : [www.lawlibrary.ie/ViewDoc.asp?DocId=-1&CatID=17&m=p](http://www.lawlibrary.ie/ViewDoc.asp?DocId=-1&CatID=17&m=p) (consulté le 15 février 2006).

O'NEILL John, Integration of Programme Refugees in Ireland: Experience with Programme Refugees 1994-2000. In HARVEY Colin & WARD Margaret (éds.), *No Welcome Here? Asylum seekers and refugees in Ireland and Britain*. Belfast, Democratic Dialogue, 2001, pp. 94-101.

SCHUSTER Liza. Common Sense or racism? The treatment of asylum seekers in Europe. *Patterns of Prejudice*, Vol. 37, No. 3, 2003, p. 233-255.

VIRIRI Itaya. Accommodating Refugees. *Asyland*, No. 12, Été 2005.

WARD Eilis. A big show-off to show what we could do - Ireland and the Hungarian Refugee Crisis of 1956. *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 7, 1996, p. 131-141.

WHELAN Thomas R (éd). *The Stranger in our midst. Refugees in Ireland: Causes, Experiences, Responses*. Dublin. Kimmage Mission Institute of Theology and Cultures, 2002, 141p.

## COLLOQUES

IRISH REFUGEE COUNCIL. Direct provision and dispersal – 18 months on. Communication faite au colloque annuel du ISPA le 7 novembre 2001. Disponible sur : <http://www.ispa.ie/ispaJS.doc> (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2008).

## COMMUNIQUÉS DE PRESSE

DEPARTMENT OF JUSTICE EQUALITY AND LAW REFORM. Minister announces increase in refugee resettlement quota. Communiqué de presse, 8 juin 2005. Disponible sur <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/SP07000170> (consulté le 30 décembre 2008).

NAUGHTEN Denis. €100,000 a day on failed asylum seekers. Communiqué de presse du 31 juillet 2009. Disponible sur : [www.finegae.org/news/a/842/article/](http://www.finegae.org/news/a/842/article/) (consulté le 2 août 2009).

## TRAVAUX UNIVERSITAIRES

ANDERSON Julie. Irish Refugee Policy: Historical and Contemporary Influences. MA in International Relations (non-publié), Dublin City University, 1998, 56p.

MC GOVERN, Frieda. Vietnamese Refugees in Ireland 1979-1989. A Case Study in Resettlement and Education. Mémoire de Masters of Education (non-publié), Trinity College Dublin, 1990, 62p.

SHERIDAN Vera. With loneliness and satisfaction: tracing the path of cross-cultural adaptation by members of the Vietnamese community in Ireland. Thèse de doctorat (non-publiée), Dublin City University, 2005.

WARD Tanya. Journeys in asylum space: A comparison of the socio-spatial production of asylum space in Norway and Ireland. Mémoire de M.Phil. (non publié), University College Cork, 1999.

## ARTICLES DE PRESSE

### *Demandeurs d'asile/réfugiés (général)*

ANON. Bill designed to get asylum seekers out of State 'as quickly as possible'. *Irish Times*, 28 juillet 2000.

ANON. Numbers seeking asylum here has fallen by more than a fifth. *Irish Examiner* 28 mars 2001.

ANON. 200 asylum seekers on hunger strike over living conditions. *Irish Times*, 30 janvier 2007.

BROWNE Emma. Poor services plus risk of trafficking and prostitution for missing children. *Village Magazine*, 12-18 janvier 2006.

BROWNE Emma. Children's hostel is 'inadequate'. *Village Magazine*, 7-13 septembre 2006.

COLLINS Geraldine. McDowell rubbishes 'tall stories' of some asylum seekers. *Irish Independent*, 19 mai 2005.

COULTER Carol. Bias against Nigerians alleged. *Irish Times*, 27 mars 2006.

ENGLISH Eoin. Pre-school to open in centre for asylum seekers. *Irish Examiner*, 7 décembre 2005.

GEOFFRET Celine., Providing a childcare service in accommodation centres. *Asylum*, No.14, Printemps 2006.

HAUGHEY Nuala. Asylum seekers may face benefit cuts unless they prove they are seeking work. *Irish Times*, 23 décembre 1999.

HAUGHEY Nuala. Forfeiting welfare to sleep on friends' floors. *Irish Times*, 8 mai 2001.

HAUGHEY Nuala. Worries about reactivating refugee claim groundless. *Irish Times*, 24 janvier 2003.

HOLLAND Kitty. Asylum seekers say hostel 'unbearable'. *Irish Times*, 12 février 2009.

INGLE Roisin. Refugees to receive full Irish welfare. *Irish Times*, 11 mai 1999.

LUCEY Anne. Tralee Protest: asylum seekers refuse food. *Irish Times*, 5 octobre 2007.

MAC CORMAIC Ruadhán. Child asylum seekers 'vulnerable to poverty'. *Irish Times*, 31 janvier 2007.



MAC CORMAIC Ruadhán. Mayo a home from home for Burmese refugees. *Irish Times*, 29 décembre 2007.

MAC CORMAIC Ruadhán. 78 Burmese refugees to be resettled in Ireland. *Irish Times*, 16 février 2009.

McKAY Susan. They look for justice. Sadly they don't find it. *Sunday Tribune*, 11 juin 2000.

McNALLY Frank. Healy-Rae defends son on 'hoodlum' asylum seekers. *Irish Times*, 18 avril 2000.

NEWMAN Christine. Fall in asylum requests 'due to numbers turned away'. *Irish Times*, 5 janvier 2004

O'BRIEN Carl. Nine asylum seeker centres to close by October. *Irish Times*, 31 août 2005.

O'BRIEN Carl. Asylum agency aims to improve facilities for children. *Irish Times*, 22 octobre 2005.

O'BRIEN Carl. Asylum seeking children exploited, warns HSE. *Irish Times*, 21 novembre 2005.

O'BRIEN Carl. Migrant group aware of child victims. *Irish Times*, 22 novembre 2005.

O'BRIEN Carl. Asylum-seeker centres to close as numbers decline. *Irish Times*, 20 février 2006.

O'BRIEN Carl. Hundreds of asylum-seeker children at risk, says report. *Irish Times*, 27 mars 2006.

O'BRIEN Carl. 250 children have disappeared from care in five years. *Irish Times*, 7 juin 2006.

O'BRIEN Carl. HSE was warned of risks at children's centre. *Irish Times*, 8 juin 2006.

O'BRIEN Carl. Logan criticises treatment of asylum children. *Irish Times*, 8 juin 2006.

O'BRIEN Carl. Seven other child centres not registered. *Irish Times*, 10 juin 2006.

O'DOHERTY Caroline. Chilean refugees feared as Communists. *Irish Examiner*, 3 janvier 2005.

O'FLYNN Mary. Airlift from Macedonia – a nurse's story. *World of Irish Nursing*, juillet 1999.

O'HALLORAN Marie. State inspections of hostels for migrant children yet to begin. *Irish Times*, 20 février 2009.

O'KEEFFE Cormac. Concern at treatment of non-Irish children. *Irish Examiner*, 8 janvier 2005.

O'KEEFFE Cormac. Failed asylum seekers 'evade' deportation. *The Examiner*, 28 septembre 2005.

O'KEEFFE Cormac. State 'must better protect child asylum seekers'. *Irish Examiner*, 16 janvier 2006.

O'KEEFFE Cormac. Government rule out increased social welfare payments for asylum seekers. *Irish Examiner*, 9 février 2006.

O'KELLY Barry. Residency to be given to 30,000 asylum seekers. *Sunday Business Post*, 27 mars 2005.

Ó MAOLCHALÁIN Proinsias. Legal eagles urge amnesty for refugees. *An Phoblacht*, 16 décembre 1999.

O'MORAIN Padraig. Direct Provision is tantamount to neglect. *Irish Times*, 15 janvier 2001.

SHEEHAN Maeve. Fire safety and hygiene flaws revealed in asylum centres. *Sunday Independent*, 29 janvier 2006.

SIGGINS Lorna. Access to medical care 'big issue' for asylum seekers. *Irish Times*, 8 janvier 2008.

SMYTH Jamie. Refugee recognition rate draws concern. *Irish Times*, 25 mai 2011.

TINCQ Henri. Le lent étranglement de la communauté bahaïe en Iran. *Le Monde* 29 novembre 1998.

TYNAN Maol Muire. O'Flynn is with FF on immigration. *Sunday Business Post*, 27 avril 2002.

### *Dispersion des demandeurs d'asile*

ANON. D4 residents go to court over 'unwanted elements'. *Sunday Tribune*, 16 avril 2000.

ANON. Tipperary locals oppose locating asylum-seekers in their village. *Irish Times*, 25 avril 2000.

ANON. Anger at plan for housing asylum seekers. *Irish Times*, 23 novembre 2000.

CAROLAN Mary. Ballsbridge reception centre challenged. *Irish Times* 13 février 2001.

CLIFFORD Michael. Councillor fears refugees could start Aids outbreak. *Sunday Tribune*, 7 mai 2000.

DONNELLAN Eithne. Refugee Council is concerned at dispersal of under-age asylum seekers. *Irish Times*, 1<sup>er</sup> février 2000.

DONOHUE Miriam. Government to lease six 'flotels' from Norway. *Irish Times*, 24 mars 2000.

DOOLEY Chris. South-East reacts angrily to prospect of a sudden influx of asylum seekers. *Irish Times*, 8 avril 2000.

HAUGHEY Nuala. Concern mounts over dispersal policy. *Irish Times*, 27 avril 2000.

KENNEDY Geraldine. Ahern says immigrant centres under review. *Irish Times* 15 mars 2000.

LUCEY Anne. Locals criticise lack of notice on asylum issue. *Irish Times*, 21 avril 2000.

LUCEY Anne. Services may be withdrawn from asylum seekers, warns IMO doctor. *Irish Times*, 24 octobre 2000.

McCAFFERTY Nell. Ireland of the Welcomes. *Sunday Tribune*, 30 avril 2000.

McCAFFERTY Nell. Clogheen extends hand of friendship. *Sunday Tribune*, 21 mai 2000.

McCAFFERTY Nell. Clogheen local: 'We didn't know the refugees would be such lovely people'. *Sunday Tribune*, 13 août 2000.

McCONNELL Sean. Locals call for more liaison over asylum seekers. *Irish Times*, 4 mai 2000.

MURPHY Colin. The Asylum Millionaires. *Village Magazine*, 18-24 mai 2006.

NEWMAN Christine & DONOHUE Miriam. Flotels opposed by civil rights groups. *Irish Times*, 20 mars 2000.

PEPPER Maria. Rosslare residents angry over hotel refugee centre. *Irish Times*, 7 avril 2000.

ROCHE Barry. Council 'not told' of asylum seekers arrival. *Irish Times*, 6 janvier 2000.

RUANE Medb. Floating reminder of shamed policies. *Irish Times*, 27 mars 2000.

### *Expulsion de Kunle*

BRADY Tom. Kunle 'gutted' over order. *Irish Independent*, 26 janvier 2006.

CULLEN Paul. Deported woman not drugged, says gardaí. *Irish Times*, 22 mars 2005.

CULLEN Paul. Pressure grows for return of Nigerian student. *Irish Times*, 24 mars 2005.

CULLEN Paul. School's voters of tomorrow celebrate success of campaign. *Irish Times* 25 mars 2005.

CULLEN Paul. How pupil-power brings McDowell to book. *Irish Times*, 26 mars 2005.

CULLEN Paul. Shades of World Cup Fever as Kunle is carried aloft. *Irish Times*, 2 avril 2005.

CULLEN Paul. Nigerian who was allowed to sit Leaving to be deported again. *Irish Times*, 26 janvier 2006.

DELEVAN Richard. Change of heart coincided with Church outcry. *Evening Herald*, 24 mars 2005.

ENGLISH Eoin. State knew about Kunle's pregnant girlfriend. *Irish Examiner*, 27 mars 2006.

HENNESSY Mark. U-turn was right thing to do, says McDowell. *Irish Times* 25 mars 2005.

HICKEY Shane. Asylum seeker Kunle awaits sentence for traffic offences. *Irish Independent*, 5 avril 2006.

MALLON Charlie & O'KEEFFE Alan. Kunle – I was arrested over cash scam. *Evening Herald*, 5 avril 2005.

McENROE Juno & O'BRIEN Paul. Teachers 'disgusted' by reports linking Kunle to suspected fraud case. *Irish Examiner*, 6 avril 2005.

NOLAN Larissa. Have the fame and fortune gone to Kunle's head? *Irish Independent*, 10 avril 2005.

O'BRIEN Paul. Questions surrounding deportation still unanswered. *Irish Examiner*, 30 mars 2005.

O'KEEFFE Alan. Jubilant schoolmates celebrate their victory. *Evening Herald*, 24 mars 2006.

O'LOUGHLIN Ann. Kicked out for St Patrick's Day: Some Céad Míle Fáilte: deported Nigerian-born schoolboy who had fled gun violence 'celebrates' saint's day separated from all his Dublin friends. *Evening Herald*, 17 mars 2005.

O'LOUGHLIN Ann. Beaten up, stranded, scared and alone: Nightmare of Leaving Cert teen deported from Ireland. *Evening Herald*, 19 mars 2005.

O'TOOLE Fintan. Ireland's new-found solidarity. *Irish Times*, 29 mars 2005.

POWER Brenda. Asylum must be an issue of justice for all. *Sunday Times*, 6 mars 2006.

RAFTER Kevin. Shy celebrity gets back to the books. *Sunday Tribune*, 3 avril 2005.

WATERS John. Outrage not morally grounded. *Irish Times*, 28 mars 2005.

ANON. Nigerian student put off the road for a year. *Irish Times*, 5 avril 2006.

ANON. High Court blocks attempt to deport Nigerian student. *Irish Times*, 31 mars 2006.

ANON. Nigerian's son cited in legal challenge to deportation. *Irish Times*, 6 avril 2006.

ANON. Irish in US different to immigrants here, says Ahern. *Irish Examiner*, 31 mai 2006.

### *Autres expulsions*

ANON. Town fights autistic boy's deportation. *Irish Examiner*, 19 octobre 2005.

CADEN Sarah. We cannot ask a mum to risk her child's life. *Sunday Independent*, 1er février 2009.

CONNOLLY Niamh. Hanafin criticises Garda over student deportations. *Sunday Business Post*, 3 avril 2005.

CONNOLLY Shaun. Ahern tries to lift deportation threat to illegal Irish in US. *Irish Examiner*, 16 mars 2006.

CONNOLLY Shaun. Ahern accused of hypocrisy on immigrants. *Irish Examiner*, 15 avril 2006.

HARRIS Alison. Consider migrants' personal situation says poll. *Sunday Independent*, 3 avril 2005.

HEALY Alison. Appeals for women to be let return to their children. *Irish Times*, 28 mars 2005.

HEALY Tim & McDONALD Brian. Mum fights son's deportation. *Irish Independent*, 18 décembre 2007.

HICKEY Donal. Deported boy taken from playschool. *Irish Examiner*, 30 mars 2005.

HOLLAND Kitty. Stuck in Ireland's hidden villages. *Irish Times*, 9 avril 2005.

HORAN Liam. 'Agents of the State' blamed for breaking up families. *Irish Times*, 14 avril 2005.

LAVERY Brian. Bring them back. *Time*, 12 juin 2005.

MURPHY Colin. The women Bertie befriended are deported. *Village Magazine*, 19 mars 2005.

MURRAY Niall. Hanafin raises issue of school deportee 'snatch squads' with McDowell. *Irish Examiner*, 25 avril 2004.

O'RIORDAN Seán. Community vows court fight to halt family's deportation. *Irish Examiner*, 2 février 2006.

QUINLAN Ailin. School pals take up the fight to halt deportation. *Irish Examiner*, 25 octobre 2005.

SHERIDAN Kathy. Doing nothing is not an option. *Irish Times*, 25 mars 2005.

SHERIDAN Kathy. How could I bring my children back to a place where they would not be safe? *Irish Times*, 26 mars 2005.

## 6. IMMIGRATION DU TRAVAIL

### SOURCES PRIMAIRES

- **Gouvernement/Structures officielles**

DEPARTMENT OF ENTERPRISE, TRADE AND EMPLOYMENT. *Guide to work permits for spouses of employment permit holders*. Dublin, DETE, février 2004. Disponible sur : [www.entemp.ie/publications/labour/2004/spousalpermits.pdf](http://www.entemp.ie/publications/labour/2004/spousalpermits.pdf) (consulté le 3 octobre 2005)

DEPARTMENT OF ENTERPRISE, TRADE AND EMPLOYMENT. *Employment Permits Arrangements: Guide to Work Permits for Spouses and Dependants of Employment Permit Holders*. Dublin, DETE, 2007. Disponible sur : [www.entemp.ie/publications/labour/2007/guidespousals.pdf](http://www.entemp.ie/publications/labour/2007/guidespousals.pdf) (consulté le 2 avril 2009).

DEPARTMENT OF ENTERPRISE, TRADE AND EMPLOYMENT. *Employment Permits Arrangements: Guide to Work Permits*. Dublin, DETE, janvier 2007. Disponible sur : [www.entemp.ie/publications/labour/2007/guideworkpermits.pdf](http://www.entemp.ie/publications/labour/2007/guideworkpermits.pdf) (consulté le 14 mars 2009).

DEPARTMENT OF ENTERPRISE, TRADE AND EMPLOYMENT. *Employment Permit Arrangements: Guide to Green Card Permits*. Dublin, DETE, novembre 2008. Disponible sur : [www.entemp.ie/publications/labour/2008/Guidelines%20-%20GreenCards%20-%20Nov%202008.pdf](http://www.entemp.ie/publications/labour/2008/Guidelines%20-%20GreenCards%20-%20Nov%202008.pdf) (consulté le 14 mars 2009).

DEPARTMENT OF ENTERPRISE, TRADE AND EMPLOYMENT. Bulgarian and Romanian Nationals. Disponible sur : [www.djei.ie/labour/workpermits/bulgariaromania.htm](http://www.djei.ie/labour/workpermits/bulgariaromania.htm) (consulté le 15 mai 2011).

FÁS. *Quarterly Labour Market Commentary: First Quarter 2007*. Dublin, FÁS, 2007, 12p.

- **Organismes internationaux**

COMMISSION EUROPÉENNE. *Employment in Europe 2008*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2008, 283p.

CONFÉDÉRATION EUROPÉENNE DES SYNDICATS. *Temporary Agency Workers in the European Union*. 2007. Disponible sur : [www.etuc.org/a/501](http://www.etuc.org/a/501) (consulté le 9 septembre 2011).

- **Autres organismes, ONG etc.**

BERGIN Emmet & LALOR Tanya. *Away from home and homeless*, Dublin, The Homeless Agency, 2006, 100p.

CHAMBERS IRELAND. *Assessing Best Practice in Immigrant Visa Processing*. Dublin, Chambers Ireland, 2006, 23p.

IMMIGRANT COUNCIL OF IRELAND. *Labour Migration into Ireland*. Dublin, ICI, 2003, 83p.

IRISH CONGRESS OF TRADE UNIONS. *Observations and Recommendations on the Application of Transitional Measures on the Accession of Bulgaria and Romania to the EU on 1st January 2007*. Dublin, ICTU, 24 octobre 2006. Disponible sur [www.ictu.ie/download/pdf/observations\\_recommendations\\_re\\_bulgaria\\_romania.pdf](http://www.ictu.ie/download/pdf/observations_recommendations_re_bulgaria_romania.pdf) (consulté le 15 mars 2009).

IRISH CONGRESS OF TRADE UNIONS. *A Fair 'Way In': Congress Proposals for a Fair Regularisation Process for Undocumented Workers in Ireland*. Dublin, ICTU, 2007, 5p. Disponible sur [www.ictu.ie/html/publications/ictu/Undocumented%20Workers.pdf](http://www.ictu.ie/html/publications/ictu/Undocumented%20Workers.pdf) (consulté le 10 octobre 2009).

IRISH CONGRESS OF TRADE UNIONS. *Recommendations for Improving the Rights of Agency Workers in Ireland: Briefing for Oireachtas Committee*. Dublin, ICTU, 2008.

IRISH HUMAN RIGHTS COMMISSION/NCCRI. *Safeguarding the Rights of Migrant Workers and their Families (A review of EU and International Standards: policy implications for Ireland)*. Dublin, IHRC/NCCRI, 2004, 57p.

KELLY Nuala. *Work Permits in Ireland: Recommendations for Change*. Dublin, Migrant Rights Centre Ireland, 2004, 66p.

MAC ÉINRÍ Piaras. *Labour Migration to Ireland*. Dublin, Immigrant Council of Ireland, 2003, 96p.

MIGRANT RIGHTS CENTRE IRELAND. *Social protection denied: the impact of the Habitual Residency Condition on migrant workers*. Dublin, MRCI, 2005, 92p.

MIGRANT RIGHTS CENTRE IRELAND. *Know Your Rights – Information for Migrant Workers in Ireland*. Dublin, MRCI, 2006.

MIGRANT RIGHTS CENTRE IRELAND. *No Way Forward, No Going Back: Identifying the problem of trafficking for forced labour in Ireland*. Dublin, MRCI, 2006, 37p.

MIGRANT RIGHTS CENTRE IRELAND. *Life in the Shadows: An Exploration of Irregular Migration in Ireland*. Dublin, MRCI, 2007, 70p.

MIGRANT RIGHTS CENTRE IRELAND. MRCI Bridging Visa campaign, 2007. Disponible sur : [www.mrci.ie/Bridging-Visa-Campaign/](http://www.mrci.ie/Bridging-Visa-Campaign/) (consulté le 10 avril 2009).

MIGRANT RIGHTS CENTRE IRELAND. *MRCI Bridging Visa Campaign Leaflet*, 2007, 2p. Disponible sur : [www.mrci.ie/media/12895812147\\_Bridging%20Visa%20Campaign%20Leaflet.pdf](http://www.mrci.ie/media/12895812147_Bridging%20Visa%20Campaign%20Leaflet.pdf) (consulté le 10 avril 2009).

MIGRANTS RIGHTS CENTRE IRELAND. *Racism and Migrant Workers in Ireland*, Dublin, MRCI, 2010, 4p.

PILLINGER Jane. The Illegal Employment of Foreign Nationals in Ireland. In KUPISZEWSKI Marek & MATTILA Heikki (éds), *Addressing the irregular employment of immigrants in the European Union: between sanctions and rights*, Budapest, OIM, 2008, p. 127-194.

RUHS Martin. *Managing the Immigration and Employment of Non-EU Nationals in Ireland*. Dublin, The Policy Institute TCD, 2005, 132p.

SIPTU. *EU Services Directive: The Frankenstein Directive*. Dublin, SIPTU, 2006.

TRASER Julianna. Report on the free movement of workers in EU-25. Brussels, European Citizen Action Service, 2005, 31p. Disponible sur le site [www.ecas.org/file\\_uploads/782.pdf](http://www.ecas.org/file_uploads/782.pdf) (consulté le 30 septembre 2005).

## SOURCES SECONDAIRES

BEGG David. Immigration, integration and Cultural Identity. *Translocations*, Vol.2, No.1, été 2007, p. 181-186.

KING-O'RIAIN Rebecca Chiyoko. Target earning/learning, settling or trampolining? Polish and Chinese immigrants in Ireland. *Irish Geography*, Vol. 41, No. 2, 2008, p. 211-223.

KRINGS Torben et al. Migration and Recession: Polish Migrants in Post-Celtic Tiger Ireland. *Sociological Research Online* [en ligne] Vol. 14, No. 2, mars 2009. Disponible sur : [www.socresonline.org.uk/14/2/9.html](http://www.socresonline.org.uk/14/2/9.html) (consulté le 2 juin 2009).

NOWACZEK Krzysztof, Pressure of migration on social protection systems in the enlarged EU, in Richard Black et al, *A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe*. Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010, pp. 289-311.

SOCIALIST PARTY. We are workers, not slaves: the story of the Gama struggle. Dublin, Socialist Party, juillet 2006.

## COMMUNIQUÉS DE PRESSE

DEPARTMENT OF ENTERPRISE, TRADE AND EMPLOYMENT. Tánaiste introduces new arrangements for spouses of skilled non-nationals. Communiqué de presse du 18 février 2004. [www.entemp.ie/press/2004/20040218.htm](http://www.entemp.ie/press/2004/20040218.htm) (consulté le 3 octobre 2005).

IRISH BUSINESS AND EMPLOYERS' CONFEDERATION. Liberal transitional work permit system recommended. Communiqué de presse du 19 octobre 2006. Disponible sur : [www.ibec.ie/ibec/press/presspublicationsdoclib3.nsf/wvPCICCC/5B8F8E2E229A65C380257210003D3FD3?OpenDocument](http://www.ibec.ie/ibec/press/presspublicationsdoclib3.nsf/wvPCICCC/5B8F8E2E229A65C380257210003D3FD3?OpenDocument) (consulté le 16 mars 2009).

## ARTICLES DE PRESSE

### Général

BRENNOCK Mark. Growing anxiety over migrant labour. *Irish Times*, 23 janvier 2006.

BRENNOCK Mark. 78 % want permit system for EU migrants. *Irish Times*, 23 janvier 2006.

BRESLIN John. New EU states boost workforce by 100,000. *Irish Examiner*, 1<sup>er</sup> août 2005.

CAHILL Ann. Government set to wait and see before next EU enlargement. *Irish Examiner*, 11 mai 2006.

COLEMAN Marc. No job displacement in economy – data. *Irish Times*, 17 février 2006.

COLLINS Stephen. Rabbitte calls for rethink of policy on immigrants. *Irish Times*, 3 janvier 2006.

COLLINS Stephen. McDowell rounds on Labour over immigration stance. *Irish Times*, 3 février 2006.

CULLEN Paul. Call for checks on migrant workers' rights. *Irish Times*, 21 octobre 2006.

CULLINANE David. Has Labour's Pat Rabbitte lost the plot? *Waterford News and Star*, 13 janvier 2006.

DINEEN Maeve. Almost 70,000 Poles to return home within a year, survey shows. *Irish Independent*, 8 décembre 2008.

FITZGERALD Garrett. Some facts on 'displacement' of Irish workers. *Irish Times*, 14 janvier 2006.

FITZGERALD Mary. In the queue for a better life. *Irish Times*, 15 avril 2006.

- FRAWLEY Martin. 3,000 Poles leave Ireland every month. *Sunday Tribune*, 18 janvier 2009.
- GARGELY Andras & JONES Gareth. Tale of Two Cities: Limerick vs Lodz. RTE News, 17 février 2009. Disponible sur : [www.rte.ie/news/2009/0217/limericklodz.html](http://www.rte.ie/news/2009/0217/limericklodz.html) (consulté le 25 juin 2009).
- GARTLAND Fiona. Fake letters for building safety course selling for €50. *Irish Times*, 4 mai 2006.
- HENNESSY Mark. TD suggests lump sum for jobless foreigners. *Irish Times*, 5 septembre 2008.
- HOLLAND Kitty. Rise in migrants using homeless services. *Irish Times*, 1er décembre 2006.
- KEENA Colm. Migrants to take 66 % of new jobs. *Irish Times*, 20 juin 2005.
- KENNEDY Sr Stanislaus. Immigrants here often live in appalling conditions. *Irish Times* 5 septembre 2005.
- KERR Aine. Fine Gael dole proposal racist, says Hanafin. *Irish Independent*, 10 septembre 2008.
- MAC CORMAIC Ruadhán. Level of immigration 'underestimated'. *Irish Times*, 17 septembre 2007.
- MAC CORMAIC Ruadhán. Slow take-up on green cards by immigrants. *Irish Times*, 4 janvier 2008.
- MADDEN Caroline. Launch of green card scheme for high-skill workers. *Irish Times*, 25 janvier 2007.
- McCAFFREY Una. Immigration could accelerate growth. *Irish Times*, 8 avril 2005.
- McGARRY Patsy. Foreign nationals in State could top million by 2030. *Irish Times*, 4 octobre 2005.
- O'BRIEN Carl et al. Plan to regularise status of migrant workers. *Irish Times*, 22 septembre 2008.
- O'FARRELL Michael. Economy will slow without 575,000 migrant workers. *Irish Examiner*, 2 février 2006.
- O'TOOLE Fintan. Past forgotten as Philippine nurses treated shamefully. *Irish Times*, 31 mars 2001.
- REID Liam. Poles play down reports of 'living hell' for migrant workers. *Irish Times*, 30 septembre 2005.
- REID Liam & SMYTH Jamie. Taoiseach to delay move on wider EU work rights. *Irish Times*, 9 mai 2006.
- SCALLY Derek. Magazine article on Poles in Ireland criticised. *Irish Times*, 30 septembre 2005.
- SHOESMITH Claire. Skills shortage may deter US investment. *Irish Times*, 25 mai 2006.
- TRUC Olivier. Les Lettons, peuple trop migrateur. *Le Monde*, 18 mai 2006.
- WALL Martin. ICTU head calls for fair way to treat illegals. *Irish Times*, 3 septembre 2007.



*Affaire Irish Ferries*

BROWNE Emma. Significance of the reflagging deal. *Village Magazine*, 15-21 décembre 2005.

BROWNE Harry. Meejit. *Village Magazine*, 15-21 décembre 2005.

CONNOLLY Niamh. Social partnership on the rocks. *Sunday Business Post*, 27 novembre 2005.

DOOLEY Chris. ICTU likely to support request by SIPTU to defer talks. *Irish Times*, 25 octobre 2005.

DOOLEY Chris. 10,000 join march for workforce at Irish Ferries. *Irish Times*, 4 novembre 2005.

DOOLEY Chris. Trade unions promise to build on people power. *Irish Times*, 10 décembre 2005.

DOOLEY Chris. National partnership talks to start after ferries settlement. *Irish Times*, 15 décembre 2005.

DOOLEY Chris. Unions, employers have many hurdles to clear. *Irish Times*, 6 février 2006.

DOOLEY Chris. New sense of optimism emerges at partnership discussions. *Irish Times*, 20 mars 2006.

IRISH TIMES. Plenty of scope for both sides to claim victory. *Irish Times*, 15 décembre 2005.

MURRAY Niall. SIPTU gains 15,000 non-national members over 18 months. *Irish Examiner*, 24 janvier 2006.

O'FARRELL Michael. Irish Ferries move averts strike action. *Irish Examiner*, 4 octobre 2005.

O'FARRELL Michael & CAHILL Ann. 150,000 people, one message. *Irish Examiner*, 10 décembre 2005.

O'FARRELL Michael & CAHILL Ann. Sea of support, 150,000 take to the streets. *Irish Examiner*, 10 décembre 2005.

Ó MURCHÚ Eoin. Industrial storm clouds ahead despite settlement. *Village Magazine*, 15-21 décembre 2005.

ROTHWELL Eamonn. Most ferry staff want this package. *Irish Times*, 1 octobre 2005.

ROTHWELL Eamonn. Now here's the truth about the Irish Ferries crisis. *Irish Independent*, 29 novembre 2005.

SHERIDAN Kathy. Steadfast marchers earn applause and cover cracks in solidarity. *Irish Times*, 10 décembre 2005.

Row erupts on Irish Ferries vessel. RTE News, 24 novembre 2005, disponible sur [www.rte.ie/news/2005/1124/irishferries.html](http://www.rte.ie/news/2005/1124/irishferries.html) (consulté le 24 novembre 2005).

## 7. ÉDUCATION

### SOURCES PRIMAIRES

- **Gouvernement/Structures officielles**

DEPARTMENT OF EDUCATION AND SCIENCE. *Learning for Life: White Paper on Adult Education*. Dublin, Stationery Office, 2000, 224p.

DEPARTMENT OF EDUCATION AND SCIENCE. *Information Booklet for Schools on Asylum Seekers*. Dublin, Stationery Office, 2001, 20p.

DEPARTMENT OF EDUCATION AND SCIENCE. *Internationalisation of Irish Education Services*. Dublin, Stationery Office, 2004, 42p.

HIGHER EDUCATION AUTHORITY. *Provision of Undergraduate and Taught Postgraduate Education to Overseas Students in Ireland*, Dublin, HEA, 2003, 243p.

HIGHER EDUCATION AUTHORITY. *Higher Education: Key Facts and Figures 06/07*. Dublin, HEA, 2008, 65p. Disponible sur : [www.heai.ie/files/files/file/statistics/2008/HRAfacts06\\_07.pdf](http://www.heai.ie/files/files/file/statistics/2008/HRAfacts06_07.pdf) (consulté le 15 juin 2009).

INTERNATIONAL EDUCATION BOARD IRELAND. *International Students in Higher Education*, Dublin, International Education Board Ireland, 2005, 69p.

IRISH VOCATIONAL EDUCATION ASSOCIATION. *Pilot Framework for Educational Provision in the Vocational Education Sector for Migrant Workers with English Language Needs*, Dublin, IVEA, 2005, 60p.

JOINT COMMITTEE ON EDUCATION AND SCIENCE. *The Provision of Educational Services in a Multi-Ethnic/Multi-Cultural Society*. Dublin, Stationery Office, April 2004, 60p.

NATIONAL COUNCIL FOR CURRICULUM AND ASSESSMENT (NCCA). *Intercultural Education in the Primary School: Guidelines for Schools*, Dublin, NCCA, 2005, 179p.

NATIONAL COUNCIL FOR CURRICULUM AND ASSESSMENT (NCCA). *Intercultural Education in the Post-Primary School: Guidelines for Schools*, Dublin, NCCA, 2006, 138p.

OIREACHTAS LIBRARY AND RESEARCH SERVICE. *Understanding the Challenges of Immigration for Education Provision. Spotlight*, No. 1, 2008, 36p.

- **Autres organismes, ONG etc.**

IRISH COUNCIL FOR CIVIL LIBERTIES. *ICCL Policy Paper On The Veil in Irish Schools: An Equality and Human Rights Analysis (Consultation Draft)*. Dublin, ICCL, 2010, 14p.

IRISH NATIONAL TEACHERS' ORGANISATION. *The Challenge of Diversity: Education Support for Ethnic Minority Children*. Dublin, INTO, 1998, 80p.

IRISH NATIONAL TEACHERS' ORGANISATION. *Intercultural Education in the Primary School*. Dublin: INTO, 2005, 75p.

IRISH NATIONAL TEACHERS' ORGANISATION. *Newcomer Children in the Primary Education System*. Dublin, INTO, 2006, 21p.

LYONS Zachary & LITTLE David. *English Language Support in Irish Post-Primary Schools: Policy, challenges and deficits*. Dublin, Trinity Immigration Initiative, 2009, 92p.

McGORMAN Enda & SUGRUE Ciaran. *Intercultural Education: Primary Challenges in Dublin 15*. Dublin, Department of Education and Science, 2007, 192p.

NATIONAL CONSULTATIVE COMMITTEE ON RACISM AND INTERCULTURALISM. *Symbolised Out? A contribution to the public discussion focusing on the wearing of the hijab in Irish schools*. Dublin, NCCRI, 2008, 7p.

POBAL/NETWORK OF EDUCATION PERSONNEL. *Barriers to Access to Further and Higher Education for non-EU Nationals Resident in Ireland*. Dublin, Pobal, 2006, 78p.

SMYTH Emer et al. *Adapting to Diversity: Irish Schools and Newcomer Students*. Dublin, ESRI, 2009, 205p.

WARD Tanya. *Education and Language Needs of Separated Children*. Dublin, CDVEC, 2004, 148p.

## SOURCES SECONDAIRES

BRYAN Audrey. Corporate Multiculturalism, Diversity Management and Positive Interculturalism in Irish schools and society. *Irish Educational Studies*, Vol. 29, No. 3, septembre 2010, p. 253-269.

CHRISTLE Orla & GODLEY Niamh. Supporting Diversity and Inclusion in Higher Education. *Spectrum*, No. 17, juin 2008, p. 17-20.

DEVINE Dymna. Welcome to the Celtic Tiger? – Teacher responses to immigration and increasing ethnic diversity in Irish schools. *International Studies in Sociology of Education*, Vol. 15, No. 1, 2005, p. 49-71.

FIONDA Rachael. Immigrant Students and Second Level Education in the Republic of Ireland. *Translocations*, Vol. 7, No. 1, été 2011, 14p.

KITCHING Karl. An excavating of the racialised politics of viability underpinning education policy in Ireland. *Irish Educational Studies*, Vol.29, No.3, septembre 2010, p.213-229.

LODGE Anne & LYNCH Kathleen. *Diversity at School*. Dublin, Equality Authority, 2004, 143p.

NOWLAN Emer. Underneath the Band-Aid: supporting bilingual students in Irish schools. *Irish Educational Studies*, Vol.27, No.3, p. 253-266.

## CONFÉRENCES

O'CONNELL John. Policy Issues in Ireland. Communication faite lors d'un colloque intitulé « Minority Ethnic Groups in Higher Education in Ireland » à l'Université de Maynooth, le 27 septembre 1996. Disponible sur [www.ucc.ie/heeu/Minority/oconnell.htm#4](http://www.ucc.ie/heeu/Minority/oconnell.htm#4) (consulté le 15 janvier 2009).

## COMMUNIQUÉS DE PRESSE

DEPARTMENT OF JUSTICE, EQUALITY AND LAW REFORM. Minister announces revised arrangements for non-EEA students in Ireland. Communiqué de presse du 22 décembre 2004. Disponible sur : [www.justice.ie](http://www.justice.ie) (consulté le 5 octobre 2005).

## ARTICLES DE PRESSE

DOWNES John. Education sector urged to attract foreign students. *Irish Times*, 17 mai 2005.

WALL Martin & LALLY Conor,. Foreign students' work rights cut. *Irish Times*, 23 décembre 2004.

## 8. SANTÉ

### SOURCES PRIMAIRES

- **Gouvernement/Structures officielles**

DEPARTMENT OF HEALTH AND CHILDREN. *Your Views about Health*, Dublin, Stationery Office, 2001, 192p.

DEPARTMENT OF HEALTH AND CHILDREN. *Guidance for Best Practice on the Recruitment of Overseas Nurses and Midwives*. Dublin, Nursing Policy Division, Dept of Health and Children, 2001.

EASTERN REGIONAL HEALTH AUTHORITY, *Regional Health Strategy for Ethnic Minorities*. Dublin, ERHA, 2004.

DEPARTMENT OF HEALTH AND CHILDREN. *Cultural Male Circumcision: Report of Committee*. Dublin, DoHC, 2004, 23p. Disponible sur : [www.circlist.com/circ-law/eire-committee.pdf](http://www.circlist.com/circ-law/eire-committee.pdf) (consulté le 10 août 2011).

HEALTH SERVICE EXECUTIVE. *Model for the Delivery of Leaving care and Aftercare Services in HSE North West Dublin, North Central Dublin and North Dublin*. Dublin, HSE, 2006, 229p.

HEALTH SERVICE EXECUTIVE. *Health Services Intercultural Guide: Responding to the Needs of Diverse Religious Communities and Cultures in Healthcare Settings*. Dublin, HSE, 2007, 228p.

HEALTH SERVICE EXECUTIVE. *Consultation Report: HSE National Intercultural Health Strategy*, Dublin, HSE, 2007.

HEALTH SERVICE EXECUTIVE. *National Intercultural Health Strategy 2007-2012*. Dublin, HSE, 2008, 116p.

HEALTH SERVICE EXECUTIVE WEST. *Multicultural Health: An assessment of Health and Personal Social Service Needs relating to Ethnic Minority Groups within the Mid-West Area*. Limerick, Culturewise Ireland, 2007.

- **Autres organismes, ONG etc.**

BEGLEY Michael et al. *Asylum in Ireland: a public health perspective*. Dublin. UCD Dept of Public Health & Congregation of the Holy Ghost Fathers, 1999, 118p.

BOLAND Dr. Ronan. Preliminary report on GPs and non-EU nationals. Dublin, Irish Medical Organisation, mars 2003, 17p.

BOYLE Adrienne. *An Evaluation of the Health Information Project 2002-2003*. Dublin, Spirasi, 2003, 49p.

BRITISH MEDICAL ASSOCIATION. *Asylum Seekers: Meeting their Healthcare Needs*. octobre 2002. Disponible sur : [www.bma.org.uk/ap.nsf/Content/EXT-Press+Release+Archive-Public](http://www.bma.org.uk/ap.nsf/Content/EXT-Press+Release+Archive-Public) (consulté le 15 mars 2006)

CÁIRDE. *Assessing the Health and Related Needs of Minority Ethnic Groups in Dublin's North Inner City*. Dublin, Cáirde, 2006.

FOLEY-NOLAN Clíodhna, SHEAHAN Anne, CAHILL Denise. *A better world healthwise – a health needs assessment of immigrants in Cork and Kerry*. Cork, Southern Health Board, 2002, 29p.

GALWAY REFUGEE SUPPORT GROUP. *Health Information Needs Assessment of Asylum Seekers in Co. Galway*. Galway, Galway Refugee Support Group, 2009.

HEALTH SERVICE EMPLOYERS' AGENCY (HSEA). *An Equal Opportunities/Diversity Policy & Strategy Objectives for the Health Service*. Dublin, HSEA, 2004, 14p.

HEALTH SERVICE EMPLOYERS' AGENCY (HSEA). *Dignity at Work Policy for the Health Service*. Dublin, HSEA, 2004, 12p.

HUGHES Angela & McDAID Fiona. *Final Report Migrant-Friendly Hospital Project at Connolly Hospital, Blanchardstown, Ireland, Dublin*. Dublin, Connolly Hospital, 2005. Disponible sur : [www.mfh-eu.net/public/files/experiences\\_results\\_tools/pilothospitals/IR\\_Connolly\\_Hospital.pdf](http://www.mfh-eu.net/public/files/experiences_results_tools/pilothospitals/IR_Connolly_Hospital.pdf). (consulté le 14 juin 2011).

IRISH COLLEGE OF GENERAL PRACTITIONERS. *A Guide to Interpretation Services and Cultural Competency*. Dublin, ICGP, 2005, 8p.

IRISH HOSPICE FOUNDATION. *Caring for a Muslim patient*. Dublin, Irish Hospice Foundation, 2007, 30p.

IRISH NURSES ORGANISATION. *Submission to the Department of Justice, Equality and Law Reform on the discussion document Towards a National Action Plan Against Racism in Ireland*. Dublin, INO, 2002.

IRISH NURSES ORGANISATION. *Guidelines for Nurses and Midwives on Dealing with People of Different Cultures and Religions*. Dublin, INO, 2002, 4p.

IRISH REFUGEE COUNCIL. *Fact Sheet on Health Care for Asylum Seekers. Social Policy Information Note, No. 2*, juin 2002.

NATIONAL CONSULTATIVE COMMITTEE ON RACISM AND INTERCULTURALISM & IRISH HEALTH SERVICES MANAGEMENT INSTITUTE. *Cultural Diversity in the Irish Health Care Sector: Towards the Development of Policy and Practice Guidelines for Organisations in the Health Sector*, Dublin, NCCRI/IHSME, 2002.

## SOURCES SECONDAIRES

BARTLETT Helen. *Peer health workers in Direct provision Accommodation Centres for Asylum Seekers in Galway – an ERF Intercultural Health Project*. *Translocations*, Vol. 6, No. 1, printemps 2010.

MacFARLANE Anne et al. *Responses to language barriers in consultations with refugees and asylum seekers: a telephone survey of Irish general practitioners*. *Biomed Central Family Practice*, 9:68, 2008.

McMAHON JD et al. *A survey of asylum seekers' general practice service utilisation and morbidity patterns*. *Irish Medical Journal*, mai 2007, 100 (5), p. 461-464.

WORKING GROUP OF THE FACULTY OF ADULT PSYCHIATRY EXECUTIVE COMMITTEE. The Mental Health Service Requirements for Asylum Seekers and Refugees in Ireland. Dublin, College of Psychiatry of Ireland, 2009, p. 4. Disponible sur : [www.irishpsychiatry.ie/Libraries/External\\_Affairs/ASYLUM\\_SEEKERS\\_POSITION\\_PAPER\\_191010.sflb.ashx](http://www.irishpsychiatry.ie/Libraries/External_Affairs/ASYLUM_SEEKERS_POSITION_PAPER_191010.sflb.ashx) (consulté le 11 août 2011)

## TRAVAUX UNIVERSITAIRES

BOYLE P.J. Culture and Health: The Cultural Competence of Nurses in Caring for People of Ethnic Minority in Irish Hospitals. Mémoire de Master (non-publié), 1999, Development Studies Centre Library, Holy Ghost College, Kimmage Manor, Dublin.

## ARTICLES DE PRESSE

CARROLL Steven. Transfusion policy for Jehovah's Witnesses needed, forum told. *Irish Times*, 4 avril 2009.

DONNELLAN Eithne. Provision of circumcision to be reviewed. *Irish Times*, 22 août 2003.

DONNELLAN Eithne. Increase in number of circumcisions on religious and cultural grounds in Ireland. *Irish Times*, 22 août 2003.

DONNELLAN Eithne. Nurses call for translators to help an ailing medical system. *Irish Times*, 22 septembre 2007.

DONNELLAN Eithne. Most migrant nurses bullied – survey. *Irish Times*, 7 mai 2010.

HAUGHEY Nuala. Born into a clash of cultures? *Irish Times*, 23 août 2003.

MAC CORMAIC Ruadhán. Government urged to protect girls in migrant communities, *Irish Times*, 26 novembre 2008.

MAC CORMAIC Ruadhán. Support centre for torture victims forced to cut staff. *Irish Times*, 3 janvier 2009.

O'BRIEN Carl. Are we lost in translation?, *Irish Times*, le 4 avril 2006.

REID Liam & DONNELLAN Eithne. Irish medical experts oppose operation. *Irish Times*, 22 août 2003.

REILLY Catherine. Bearing culture in mind. *Irish Times*, 5 janvier 2010.

Alert over female circumcision query (article non signé), *Irish Independent*, 7 mars 2001.

Doctor outlines transfusion dilemma. (article non signé). *Irish Times*, 4 octobre 2007.

Child can be given blood, judge rules (article non signé). *Irish Times*, 27 novembre 2008.

## 9. LA POLICE

### SOURCES PRIMAIRES

- **Gouvernement/Structures officielles**

AN GARDA SÍOCHÁNA. *An Garda Síochána Human Rights Initiative 1999-2000: Policing and Human Rights: Promoting Best Practice*. Dublin, An Garda Síochána, 1999.

AN GARDA SÍOCHÁNA. *Declaration of Professional Values and Ethical Standards*. Dublin, An Garda Síochána, 2003, 21p. Disponible sur : [www.garda.ie/Documents/User/declarationvalues.pdf](http://www.garda.ie/Documents/User/declarationvalues.pdf) (consulté le 9 septembre 2011).

AN GARDA SÍOCHÁNA. *Garda Síochána Corporate Strategy 2005-2007*. Dublin, An Garda Síochána, 2005, 16p.

AN GARDA SÍOCHÁNA. *Annual Report 2005*. Dublin, An Garda Síochána, 2006, 84p.

DEPARTMENT OF JUSTICE EQUALITY AND LAW REFORM. Address by Michael McDowell, Minister for Justice to an Information Seminar for Ethnic Communities on Garda Recruitment. Communiqué de presse, 6 octobre 2005. Disponible sur : [www.gaelport.com/nuacht?NewsItemID=153](http://www.gaelport.com/nuacht?NewsItemID=153) (consulté le 26 août 2011).

GARDA RACIAL AND INTERCULTURAL OFFICE. *Intercultural Ireland: Your Changing Community*. Dublin, An Garda Síochána, 2002, 24p.

GARDA RACIAL AND INTERCULTURAL OFFICE. *Your Police Service in Intercultural Ireland*. Dublin, An Garda Síochána, 2002, 21p. Disponible sur [www.garda.ie/Documents/User/Racial%20and%20Intercultural20English.pdf](http://www.garda.ie/Documents/User/Racial%20and%20Intercultural20English.pdf) (consulté le 20 août 2011).

GORDON Christopher. Managing Diversity in the Garda Síochána. *Communique: An Garda Síochána Management Journal*, décembre 2007.

MORRIS Justice Frederick R. *First Report of the Tribunal of Inquiry Set Up Pursuant to the Tribunal of Inquiry (Evidence) Acts 1921-2002 into Certain Gardaí in the Donegal Division*. Dublin, Stationery Office, 2004, 544p. Disponible sur : [www.justice.ie/en/JELR/Morris1stRpt.pdf/Files/Morris1stRpt.pdf](http://www.justice.ie/en/JELR/Morris1stRpt.pdf/Files/Morris1stRpt.pdf) (consulté le 25 août 2011).

- **Autres organismes, ONG etc.**

IONANN MANAGEMENT CONSULTANTS. *An Garda Síochána Human Rights Audit*. Dublin, Ionann, 2004, 145p.

### SOURCES SECONDAIRES

WALSH David. Policing Pluralism. In McLACHLAN Malcolm & O'CONNELL Michael (éds), *Cultivating Pluralism: Psychological, Social and Cultural Perspectives on a Changing Ireland*, Dublin, Oak Tree Press, 2000, p. 153-174.

## ARTICLES DE PRESSE

BRENNAN Michael. Gardaí from ethnic communities may be allowed to wear turbans. *Irish Examiner*, 7 octobre 2005.

HENNESSY Mark & REID Liam. Garda foreign recruits will gain right to citizenship. *Irish Times*, 13 juillet 2006.

LALLY Conor. Garda may alter foreign recruitment rules. *Irish Times*, 27 juillet 2007.

NEWMAN Christine. About 900 foreign nationals apply for Garda jobs. *Irish Times*, 11 novembre 2005.

NOLAN Caroline. Opportunity to reflect on dangers of laws affecting migrants. *Irish Times*, 16 mai 2011.

O'BRIEN Carl. Sikh will not take up post in Garda Reserve. *Irish Times*, 15 août 2007.

O'BRIEN Carl. UK Sikh body criticises Garda rule. *Irish Times*, 21 août 2007.

O'BRIEN Carl. Gardaí deny turban ban is based on race or religion. *Irish Times*, 24 août 2007.

SHEAHAN Fionnan. Sikh member of the Reserve is banned from wearing turban. *Irish Independent*, 13 août 2007.

WATT Philip. Gardaí take the lead in positive action recruitment. *Spectrum*, No. 10, décembre 2005, p. 15. Disponible sur : [www.nccri.ie/pdf/spectrum10.pdf](http://www.nccri.ie/pdf/spectrum10.pdf) (consulté le 26 août 2011).

## 10. RACISME / DISCRIMINATION / DROITS DE L'HOMME

### SOURCES PRIMAIRES

- **Gouvernement/Structures officielles**

DEPARTMENT OF JUSTICE, EQUALITY AND LAW REFORM. *Planning for Diversity: The National Action Plan Against Racism*. Dublin, Stationery Office, 2005, 208p.

GOVERNMENT OF IRELAND. United Nations International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: First National Report by Ireland. Dublin, Stationery Office, 2004, 114p.

NATIONAL ACTION PLAN AGAINST RACISM STEERING GROUP. *Diverse Voices: A summary of the outcomes of the consultative process and a proposed framework for the National Action Plan Against Racism*. Dublin, Department of Justice, Equality and Law Reform, 2003, 38p.

NATIONAL ACTION PLAN AGAINST RACISM STEERING GROUP. *The National Action Plan Against Racism (NPAR) 2005-2008: Not an End – Just a Beginning*. Dublin, Office of the Minister for Integration, 2009, 101p.



- **Organismes internationaux**

AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE (FRA). *Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*. Vienne, FRA, 2007, 172p. Disponible sur [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ar07p2\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ar07p2_en.pdf)

CERD. *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : Irlande*. Genève, ONU, 2011. Disponible sur : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/418/41/PDF/G1141841.pdf?OpenElement> (consulté le 15 mai 2011).

CONSEIL DE L'EUROPE. *Rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme, M. Thomas Hammarberg, sur sa visite en Irlande, 26-30 novembre 2007*. Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008, 64p.

EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE. *Second rapport sur l'Irlande (adopté le 22 juin 2001)*. Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2001, 29p.

EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE. *Annual Report 2003*. Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2004.

EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE. *Troisième rapport sur l'Irlande (adopté le 15 décembre 2006)*. Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2007, 44p.

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (ECRE). *Good Practice Guide on the Integration of Refugees in the European Union: Housing*, 1999. Disponible sur : [www.ecre.org/files/housing\\_guide.pdf](http://www.ecre.org/files/housing_guide.pdf) (consulté le 12 mars 2009).

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (ECRE). *Position sur l'intégration des réfugiés en Europe*, Décembre 2002. Disponible sur : [www.ecre.org/positions/integrfr02.pdf](http://www.ecre.org/positions/integrfr02.pdf) (consulté le 24 février 2008).

EUROPEAN MONITORING CENTRE ON RACISM AND XENOPHOBIA (EUMC). *Racism and Cultural Diversity in the mass media: an overview of good practices in the EU member states, 1995-2000*. Vienna, EUMC, 2002, 35p.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Ireland*. Genève, CERD, mars 2005. Disponible sur : [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)CERD.C.IRL.CO.2.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)CERD.C.IRL.CO.2.En?Opendocument) (consulté le 12 juin 2011).

ORGANISATION DES NATIONS UNIES. *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*. Adoptée le 21 décembre 1965. Disponible sur : [www2.ohchr.org/french/law/cerd.htm](http://www2.ohchr.org/french/law/cerd.htm) (consulté le 28 août 2011).

ORGANISATION DES NATIONS UNIES. *Déclaration de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée*, Durban 2001. Disponible sur : [www.aidh.org/Racisme/Durban\\_fr.pdf](http://www.aidh.org/Racisme/Durban_fr.pdf) (consulté le 29 août 2011).

UNESCO. *Déclaration sur la race et les préjugés raciaux*. Disponible sur [www.unesco.org/education/information/nfsunesco/pdf/RACE\\_F.pdf](http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/pdf/RACE_F.pdf) (consulté le 28 août 2011).

- **Autres organismes, ONG etc.**

BEIRNE Louise & JAICHAND Vinodh. *Breaking Down Barriers: Tackling Racism in Ireland at the Level of the State and its Institutions*. Dublin, Amnesty International, 2006, 120p.

BOUCHER Gerry. *The Irish are friendly but...: A Report on Racism and International Students in Ireland*. Dublin, ICOS, 1998, 96p.

CLANN HOUSING ASSOCIATION/FOCUS IRELAND. *Housing and Race in Ireland: a joint submission under the National Plan against Racism to the Department of Justice, Equality and Law Reform*. Dublin, Clann/Focus Ireland, 2002. Disponible sur : <http://www.focusireland.ie/htm/housing-homelessness/policy> (consulté le 15 janvier 2009).

EQUALITY AUTHORITY & NCCRI. *National Analytical Study on Racist Violence and Crime: RAXEN Focal Point for Ireland*. Dublin, Equality Authority/NCCRI, 2004, 56p.

EUROPEAN NETWORK AGAINST RACISM (IRELAND). Submission to the Committee on the Elimination on all Forms of Racial Discrimination [en ligne]. Février 2011, 25p. Disponible sur : [www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/ENAR-Ireland78.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/ENAR-Ireland78.doc) (consulté le 25 août 2011).

GARNER Steve & WHITE A. *Racist attitudes in Ireland: Baseline research for the anti-racism public awareness programme*. Dublin, Department of Justice, Equality and Law Reform, 2001, 64p.

INSTITUTE OF RACE RELATIONS. *The Dispersal of Xenophobia. European Race Bulletin*, No. 33/34, 2000.

IRISH HUMAN RIGHTS COMMISSION. *Submission of the Irish Human Rights Commission to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination in respect of Ireland's First National Report under the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. Dublin, IHRC, 2005, 71p.

KNOW RACISM PROGRAMME. *Presentation of Research Findings On Opinions On Racism and Attitudes To Minority Groups*. Dublin, Millward Brown IMS, 2004.

LOYAL Steven & MULCAHY Aogan. *Racism in Ireland: The views of black and ethnic minorities*. Dublin, Amnesty International Irish Section, 2001, 91p.

McGINNITY Frances et al. *Migrants' Experience of Racism and Discrimination in Ireland*. Dublin, ESRI, 2006, 87p.

MIGRANTS RIGHTS CENTRE IRELAND. *Racism and Migrant Workers in Ireland*, Dublin, MRCI, 2010, 4p.

NATIONAL CONSULTATIVE COMMITTEE ON RACISM AND INTERCULTURALISM. *Racism as a cause of poverty: a submission to the review of the National Anti-Poverty Strategy*. Dublin, NCCRI, avril 2001. Disponible sur : [www.nccri.ie/submissions/01AprPoverty.pdf](http://www.nccri.ie/submissions/01AprPoverty.pdf) (consulté le 20 avril 2009).

NATIONAL CONSULTATIVE COMMITTEE ON RACISM AND INTERCULTURALISM. *Reported Incidents Related to Racism: May to October 2004*. Disponible sur : [www.nccri.com/publications.html](http://www.nccri.com/publications.html) (consulté le 23 mars 2011).

NGO ALLIANCE. *NGO Alliance Shadow Report in Response to the Irish Government's First National Report to CERD under the United Nations International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. Dublin, NGO Alliance, 2004, 83p.

SCHWEPPE Jennifer & WALSH Dermot. *Combating Racism and Xenophobia through the Criminal Law*. Limerick, Centre for Criminal Justice, University of Limerick, 2006, 190p.

VISSER Anna. *ENAR Shadow Report 2003: Ireland*. Bruxelles, European Network Against Racism, 2004, 48p.

VISSER Anna. *ENAR Shadow Report 2004: Ireland*. Bruxelles, European Network Against Racism, 2005, 60p.

## SOURCES SECONDAIRES

CAMPAIGN AGAINST RACISM AND FUNDAMENTALISM. Fighting our Fundamentalisms: An Interview with A. Sivanandan. *Race & Class*, Vol. 36, No. 3, 1995, p. 72-76.

COWHEY David. Racist Hate Speech Law in Ireland: The Need for Reform. *Cork Online Law Review* [en ligne]. No. 4, 2006, p. 34-45. Disponible sur: <http://ucclawsociety.mercuryfrost.net/colr/editions/2006/2006%204%20%20Cowhey.pdf>. (consulté le 11 juillet 2011).

CROWLEY Fiona. Amnesty International's Irish Section's Print Campaign 'Leadership Against Racism'. In Maeve Connolly, Debbie Ging & Jackie Malcolm (éds), *Report on the Forum on Media and Interculturalism, Dublin City University, March 21-22, 2002*, Dublin, DCU, 2002, p. 33-34.

INSTITUTE OF RACE RELATIONS. The Dispersal of Xenophobia. *European Race Bulletin*, No. 33/34, 2000.

LENTIN Ronit & McVEIGH Robbie (éds). *Racism and Anti-Racism in Ireland*. Belfast, Beyond the Pale, 2002, 248p.

LENTIN Ronit & McVEIGH Robbie. Irishness and Racism – Towards an E-Reader. *Translocations*, Vol. 1, No. 1, automne 2006, p. 22-40.

LOYAL Steve. Welcome to the Celtic Tiger: Racism, Immigration and the State. *The End of Irish History? Critical Reflections on the Celtic Tiger*, Manchester, Manchester University Press, 2003, p. 74-94.

McVEIGH Robbie. Is there an Irish anti-racism? Building an anti-racist Ireland. In LENTIN Ronit & McVEIGH Robbie (éds). *Racism and Anti-Racism in Ireland*. Belfast, Beyond the Pale, 2002, p. 211-225.

POLLACK Andy. An invitation to racism? Irish daily newspaper coverage of the refugee issue. In KIBERD Damien (éd.), *Media in Ireland: the Search for Ethical Journalism*, Open Air, 1999, p. 33-46.

SPENCER Steve. *Race and Ethnicity: Culture, Identity and Representation*. New York, Routledge, 2006, 273p.

TANNAM Marian. Questioning Irish Racism. In Lentin & McVeigh (éds), *Racism and Anti-Racism in Ireland*. Belfast, Beyond the Pale, 2002, p. 196-197.

WATT Philip. Combating Racially-Motivated Crimes Through Legislation: Recent Developments in Ireland and the European Union [en ligne]. Dublin, Irish Human Rights Commission/Amnesty International/NCCRI, 8 juin 2005, 9p. Disponible sur : [www.ihrc.ie/download/doc/paper20050608\\_racecrime\\_watt.doc](http://www.ihrc.ie/download/doc/paper20050608_racecrime_watt.doc) (consulté le 11 août 2011).

## TRAVAUX UNIVERSITAIRES

TRACY Marshall. Racism and Immigration in Ireland: A Comparative Analysis. Mémoire de MPhil in Ethnic and Racial Studies, Trinity College Dublin, 2000, 58p.

## COMMUNIQUÉS DE PRESSE

IRISH PRISON SERVICE. New Training Programme Announced. Communiqué de presse, 9 février 2001. Disponible sur : [www.irishprisons.ie/News2001-01.htm](http://www.irishprisons.ie/News2001-01.htm) (consulté le 26 août 2011).

IRISH TRAVELLER MOVEMENT. Petition for Ethnic Status for Travellers launched on World Human Rights Day. communiqué de presse, 10 décembre 2008. Disponible sur : [www.itmtrav.com/Dec%20petition.html](http://www.itmtrav.com/Dec%20petition.html) (consulté le 11 décembre 2008).

## ARTICLES DE PRESSE

BYRNE Nicola. Racism alert by Amnesty angers Ahern. *The Observer*, 3 juin 2001.

IRISH TIMES. Our diverse population (éditorial). *Irish Times*, 1<sup>er</sup> juillet 2008.

# 11. INCLUSION SOCIALE / PAUVRETÉ

## SOURCES PRIMAIRES

- **Gouvernement/Structures officielles**

DEPARTMENT OF SOCIAL, COMMUNITY AND FAMILY AFFAIRS. *Sharing in Progress: National Anti-Poverty Strategy*, Dublin, Government Publications, 2001, 161p.

DEPARTMENT OF SOCIAL, COMMUNITY AND FAMILY AFFAIRS. *National Action Plan Against Poverty and Social Exclusion 2001-2003*. Dublin, Stationery Office, 2001, 40p.

DEPARTMENT OF SOCIAL, COMMUNITY AND FAMILY AFFAIRS. *Building an Inclusive Society*. Dublin, Stationery Office, 2002, 32p.

DEPARTMENT OF SOCIAL, COMMUNITY AND FAMILY AFFAIRS. *National Action Plan against Poverty and Social Exclusion 2003–2005*. Dublin, Stationery Office, 102p.

DEPARTMENT OF THE TAOISEACH. *Programme for Prosperity and Fairness*. Dublin, Stationery Office, 2000, 132p.

OFFICE FOR SOCIAL INCLUSION. *National Action Plan for Social Inclusion 2007-2016*. Dublin, Stationery Office, 2007.

- **Organismes internationaux**

ORGANISATION DES NATIONS UNIES. *Rapport du Sommet mondiale pour le développement social (Copenhague, 6-12 mars 1995)*, Genève, ONU, 1995. Disponible sur : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/116/52/PDF/N9511652.pdf?OpenElement> (consulté le 3 septembre 2011).

- **Autres organismes, ONG etc.**

COUNCIL OF RELIGIOUS IN IRELAND (CORI). *Planning for Progress and Fairness: Cori Justice Socio-Economic Review 2008*. Dublin, Cori Justice, 2008. Disponible sur : [www.cori.ie/images/pdf/soc\\_issues/migration.pdf](http://www.cori.ie/images/pdf/soc_issues/migration.pdf) (consulté le 10 août 2009).

NATIONAL CONSULTATIVE COMMITTEE ON RACISM AND INTERCULTURALISM. Racism as a cause of poverty: a submission to the review of the National Anti-Poverty Strategy. Dublin, NCCRI, avril 2001. Disponible sur : [www.nccri.ie/submissions/01AprPoverty.pdf](http://www.nccri.ie/submissions/01AprPoverty.pdf) (consulté le 20 avril 2009).

## COMMUNIQUÉS DE PRESSE

CHILDREN'S RIGHTS ALLIANCE. Denial of Child Benefit to Asylum Seeker Children will force vulnerable children into deeper poverty. Communiqué de presse du 14 mai 2004. Disponible sur : [www.childrensrights.ie/files/81-ChildBenefit140504.pdf](http://www.childrensrights.ie/files/81-ChildBenefit140504.pdf) (consulté le 12 août 2009).

## ARTICLES DE PRESSE

DOWNES John. Danger of immigrant homeless, warns Simon. *Irish Times*, 13 juin 2006.

IRISH TIMES. Immigrant Hardship (editorial). *Irish Times*, 1<sup>er</sup> septembre 2006.

O'BRIEN Carl. Welfare benefit curbs for migrants questioned. *Irish Times*, 30 août 2005.

NOLAN Caroline. Opportunity to reflect on dangers of laws affecting migrants. *Irish Times*, 16 mai 2011.

REID Liam. Fewer than 300 affordable houses built. *Irish Times*, 11 avril 2006.

## 12. RÉFÉRENDUM / ACCÈS À LA NATIONALITÉ

### SOURCES PRIMAIRES

- **Gouvernement/Structures officielles**

DEPARTMENT OF JUSTICE, EQUALITY AND LAW REFORM. *Proposal for Constitutional Amendment and Legislation Concerning the Issue of the Irish Citizenship of Children of Non-National Parents*. Dublin, Stationery Office, 2004, 8p.

DEPARTMENT OF JUSTICE, EQUALITY AND LAW REFORM. *Citizenship Referendum: The Government's Proposals*. Dublin, Stationery Office, 2004, 27p.

- **Autres organismes, ONG etc.**

KING Dervla. Immigration and Citizenship in Ireland. Dublin, Children's Rights Alliance, avril 2004, 46p.

## SOURCES SECONDAIRES

CROWLEY Una, GILMARTIN Mary & KITCHIN Rob. Vote Yes for 'Common Sense Citizenship': Immigration and the Paradoxes at the Heart of Ireland's 'Céad Míle Fáilte'. *NIRSA Working Paper Series*, No. 30, mars 2006, 36p.

KING-O'RIAIN Rebecca Chiyoko. Re-Racialising the Irish State through the Census, Citizenship and Language. In LENTIN Alanna & LENTIN Ronit (éds), *Race and State*, Newcastle, Cambridge Scholars Press, 2006, p.274-293.

MANCINI J.M. & FINLAY Graham. "Citizenship Matters": Lessons from the Irish Citizenship Referendum. *Nation and Migration: Past and Future (American Quarterly Special Issue)*, septembre 2008, p. 575-599.

PIOLA Catherine. The Reform of Irish Citizenship. *Nordic Irish Studies*, Vol. 5, 2006, p. 41-58.

RYAN Bernard. The Celtic Cubs: The Controversy over Birthright Citizenship in Ireland. *European Journal of Migration and Law*, Vol. 6, 2004, p. 173-193.

WALDRAUCH Harald. Statistics on acquisition and loss of nationality. In BAUBOCK Rainer et al, *Acquisition and Loss of Nationality : Policy and Trends in 15 European States ; Vol. 1 : Comparative Analyses*. Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006, p. 269-316.

## COLLOQUES

BINCHY William. Citizenship and the International Remit of Constitutional Protection. Communication au colloque de l'École de Droit de Trinity College Dublin intitulé « The Citizenship Referendum: Implications for the Constitution and Human Rights », 22 mai 2004.

## COMMUNIQUÉS DE PRESSE

DEPARTMENT OF JUSTICE, EQUALITY AND LAW REFORM. Statement by the Minister for Justice, Equality and Law Reform in relation to the Chen case and the forthcoming Citizenship Referendum. Communiqué de presse, 20 avril 2004.

IRISH CONGRESS OF TRADE UNIONS. Congress calls for deferral of citizenship referendum. Communiqué de presse, 19 mai 2004. Disponible sur : [www.ictu.ie/htm/news/releases/pdf/p190505.pdf](http://www.ictu.ie/htm/news/releases/pdf/p190505.pdf) (consulté le 15 mars 2008).

## ARTICLES DE PRESSE

BRENNOCK Mark. British back citizenship referendum. *Irish Times*, 20 avril 2004.

BEASLEY Arthur. McDowell rejects criticism of poll by human rights body. *Irish Times*, 28 avril 2004.

COULTER Carol & HOLLAND Kitty. McDowell to close loophole in immigrant legislation. *Irish Times*, 24 janvier 2004.

DONNELLAN Eithne. Rotunda Master anxious over late arrivals. *Irish Times*, 23 avril 2004.

HENNESSY Mark. Morrison terms poll on citizenship 'dangerous'. *Irish Times*, 14 avril 2004.

IRISH TIMES. On being Irish today (editorial). *Irish Times*, 17 avril 2004.

MAC CARTHAIGH Seán. Government provides the stick to beat itself. *Sunday Business Post*, 25 avril 2004.

McDOWELL Michael. Putting a value on citizenship is not racist. *Irish Independent*, 9 avril 2004.

McGARRY Patsy. Methodists say citizenship vote is 'ill-judged'. *Irish Times*, 26 mai 2004.

MORIARTY Gerry. Northern parties challenge citizenship vote decision. *Irish Times*, 12 avril 2004.

MORRISON Bruce. There is nothing to justify citizenship panic. *Irish Times*, 8 juin 2004.

O'CONNELL Donncha & SMYTH Ciara. The case for urgent constitutional reform has simply not been made. *Irish Times*, 1<sup>er</sup> avril 2004.

O'HALLORAN Marie. Citizenship system 'being abused'. *Irish Times*, 31 March 2004.

REILLY Catherine. FF 'advised' to play race card. *Metro Éireann*, avril 2004.

ANON. McDowell: Ireland not racist. *Metro Éireann*, juillet 2004.

## **RADIO & TÉLÉVISION**

DURKAN Mark (SDLP), entretien avec Sean O'Rourke pour l'émission 'News at One', RTE Radio 1, 8 juin 2004 (au sujet du référendum).

MITCHELL Gay (Fine Gael), intervenant à l'émission de radio 'The Last Word', Today FM, 8 juin 2004 (au sujet du référendum).

McDOWELL Michael, ministre de la Justice, invité de l'émission radio 'The Sunday Supplement', Today FM, 18 avril 2004 (au sujet du référendum).

RTE News. CBC highlights serious nature of referendum. 4 juin 2004. Disponible sur [www.rte.ie/news/2004/0604/citizenship](http://www.rte.ie/news/2004/0604/citizenship) (consulté le 2 mars 2011).

RTE One. Referendum Exit Poll. 11 juin 2004.

### 13. ENTRETIENS

<i>DATE</i>	<i>LIEU</i>	<i>NOM/FONCTION</i>	<i>THÈME</i>
15/02/1999	Refugee Agency Dublin	John O'Neill Directeur de l'Agence pour les réfugiés	Travail de l'Agence (accueil des Bosniaques et des Kosovars)
13/01/2001	Centre d'accueil Atlas House Tralee	Gérante du centre d'accueil*	Gestion d'un centre d'accueil pour les demandeurs d'asile Vie quotidienne, problèmes etc.
13/01/2001	Tralee	Travailleur social (CWO)*	Son travail auprès des habitants du centre d'accueil de Tralee
14/02/2001 à 16/02/2001	Clogheen Co. Tipperary	Dave McGuinness (curé de la paroisse). Dick Keating, Marie Murphy, PJ English (membres du groupe de protestation 'Justice for Clogheen')	La campagne contre l'ouverture d'un centre d'accueil dans leur village. L'arrivée et l'installation des demandeurs d'asile
15/11/2001	Dublin	Joe Moran Agence pour les réfugiés Responsable du programme d'accueil des Kosovars	Travail de l'Agence (accueil des Kosovars) Dissolution de l'Agence Travail de la DASS
17/11/2001	Dublin	Martina Glennon Fonctionnaire de la DASS et ancienne employée de l'Agence pour les réfugiés.	Travail de l'Agence Travail de la DASS
04/02/2003	Dublin	Richard Tomkin, administrateur, et Mike Walker, chargé de communication au Centre d'aide psychologiques aux survivants de la torture	Le travail du CCST, leur financement, etc. Leur programme d'information sur la santé (HIP) pour les demandeurs d'asile.
06/03/2003	Par téléphone	Claire Treacy Cadre du syndicat des infirmiers INO	La diversité dans les services de santé. Le travail du syndicat auprès des infirmiers étrangers.
13/03/2003	Par téléphone	Dr. Ronan Boland Médecin généraliste, chargé des questions de santé interculturelle à l'Ordre des médecins	La diversité dans les services de santé. La prise en charge médicale des demandeurs d'asile et des étrangers en général
20/03/2003	Dublin	Frank Edwards Responsable de la DASS	L'accueil des demandeurs d'asile Le travail de la DASS
23/05/2003	Siège de FÁS Dublin	Frank Donnelly FÁS Asylum Seekers Unit	Les programmes d'aide à la recherche d'emploi pour les demandeurs d'asile <sup>1569</sup>
10/04/2003	Centre d'accueil Cork Airport Hotel	Gérant du centre d'accueil*	Gestion d'un centre d'accueil pour les demandeurs d'asile Vie quotidienne, problèmes etc.

<sup>1569</sup> Ce programme ne concernait que les demandeurs d'asile présents depuis plus d'un an en Irlande en juillet 1999 à qui on accorda exceptionnellement le droit de travailler. Les autres demandeurs d'asile n'ont pas le droit de travailler.



02/04/2004	Holy Rosary School Dublin (primaire)	Connie Durkan (directrice-adjointe) et une enseignante d'anglais pour les élèves étrangers*	L'accueil des élèves étrangers dans l'école. Les cours de soutien linguistique.
11/02/2004	Castleknock Educate Together School	Dermot Higgins (directeur) et deux enseignantes de soutien linguistique	L'accueil des élèves étrangers dans l'école. Les cours de soutien linguistique. La diversité religieuse à l'école
23/01/2006	Centre du Dun Laoghaire Refugee Project	Mineur non accompagné*	Son expérience du système d'asile en Irlande. Son accueil dans le pays, à l'école, etc.
26/01/2006	Dun Laoghaire Garda Station (commissariat)	John Paul Durkan Cian Long (officiers de liaison ethnique dans la police)	Le travail des officiers de liaison ethnique, leur formation, etc. Leurs relations avec les différentes minorités ethniques.
27/01/2006	Dáil Éireann (parlement)	Paul Gogarty, député du parti des Verts	Son rôle dans la campagne contre l'expulsion de Kunle en mars 2005.
27/01/2006	Dáil Éireann (parlement)	Aengus Ó Snodaigh, député du Sinn Féin (porte parole du parti pour les affaires juridiques)	La campagne contre l'expulsion de Kunle en mars 2005. L'affaire Irish Ferries. La police et l'immigration. L'électorat de Sinn Féin et l'immigration.
17/02/2006	Par téléphone	Mary King, directrice du Dun Laoghaire Refugee Project	L'accueil des mineurs non accompagnés. Les problèmes rencontrés lorsqu'ils atteignent la majorité. La campagne pour leur régularisation.
03/03/2006	Par téléphone	Claire Bohan Dublin City University International Office	Les programmes d'accueil des étudiants étrangers dans les universités Leur adaptation etc.
03/03/2006	Par téléphone	Marita Foster University College Cork International Office	Les programmes d'accueil des étudiants étrangers dans les universités Leur adaptation etc.
15/03/2006	Dublin	Employé du Bosnian Community Development Project*	Le travail de cette organisation d'aide aux réfugiés bosniaques. Son travail avec les immigrants de plusieurs pays de l'Est depuis leur arrivée en masse en 2004. Problèmes de financement etc
27/06/2006 à 28/06/2006	Athlone	Frank Young & Emily Young Membres du comité de soutien 'Athlone Families Together'	La campagne pour le retour de deux Nigérianes expulsés en mars 2005.
28/06/2006	Galway	Chris McDermott Professeur de droit et membre du comité 'Athlone Families Together'	La campagne pour le retour de deux Nigérianes expulsés en mars 2005. Les aspects juridiques de l'affaire.
04/07/2006	Dublin	Manus O'Riordan Cadre et chargé de recherche du syndicat SIPTU	L'affaire Irish Ferries. L'impact de cette affaire sur la négociation d'un nouvel accord pluriannuel avec le gouvernement et le patronat. Le syndicat et les travailleurs étrangers.

\* Ces personnes ont souhaité garder l'anonymat pour ces entretiens.



## **Immigration en Irlande 1992-2008 : vers une politique d'intégration ?**

### **Résumé**

Cette thèse a pour objet la politique gouvernementale en matière d'immigration et d'intégration en Irlande entre 1992 et 2008. Elle examine les différentes mesures mises en place par les autorités pour gérer le nombre croissant d'immigrants, qu'il s'agisse de travailleurs étrangers ou de demandeurs d'asile/réfugiés, arrivés dans le pays à une période de croissance économique importante. Elle analyse la manière dont les services publics tels que le système éducatif, les services de santé et la police se sont adaptés pour faire face à la diversité grandissante de la population du pays, et évalue l'efficacité des structures créées par le gouvernement pour promouvoir l'égalité et combattre le racisme et la discrimination. Selon l'auteur, le gouvernement aborde l'immigration d'un point de vue essentiellement économique et n'a pas mis en place une politique cohérente d'intégration et d'inclusion sociale.

**Mots clés :** *Irlande, Immigration, Intégration, Demandeurs d'asile, Réfugiés, Travailleurs étrangers*

## **Immigration to Ireland 1992-2008: towards a policy of integration?**

### **Abstract**

This thesis studies government policy regarding immigration and integration in Ireland between 1992 and 2008. It assesses the different measures put in place by the authorities to deal with the increasing numbers of immigrants, both economic migrants and asylum seekers/refugees, arriving in the country at a time of considerable economic growth. It examines how public services like education, health and policing have adapted to the increasing diversity of the country's population, and analyses the effectiveness of the structures which have been created by the government to promote equality and counter racism and discrimination. It is argued that the government has considered immigration largely in economic terms and has failed to put in place a coherent policy of integration and social inclusion.

**Keywords :** *Ireland, Immigration, Integration, Asylum seekers, Refugees, Foreign workers*